

MEMO

akd

+ opmerkingen/ vragen in kantlijn 5.1.2.e

AAN Provincie Noord-Brabant

5.1.2.e

VAN 5.1.2.e

Advocaat

TELEFOON 5.1.2.e

MOBIEL 5.1.2.e

E-MAIL 5.1.2.e@akd.nl

POSTADRES 5.1.2.e

5.1.2.e

WEBSITE www.akd.nl

DATUM 28 mei 2025

ONS KENMERK 1023081

ONDERWERP Provincie Noord-Brabant / Programma
overgangsgebieden

INLEIDING

Momenteel is de kwaliteit van natuur, grondwater en oppervlaktewater in grote delen van Brabant onvoldoende. Om die reden moet de provincie Noord-Brabant (hierna: de provincie) maatregelen nemen om de kwaliteit van natuur en water te verbeteren. Er wordt onder meer gedacht aan het op termijn planologisch instellen van beperkingen om nabij natuurgebieden aan-m.b.t. bemesting te doen-en-omen-gewasbeschermingsmiddelen (hierna: GBM)-te-gebruiken. Ook wenst de provincie ervoor te zorgen dat er wordt gekozen voor een waterpeil dat de natuur nodig heeft en dat gronden behouden blijven voor extensieve /vergaand verduurzaamd beweiding agrarisch gebruik.

De provincie vindt het belangrijk dat ondernemers op de hoogte raken van haar beleidsvoornemen om de hierboven beschreven voorgestane gebruiksbeperkingen (hierna: de gebruiksbeperkingen) op termijn door te voeren. Eerst zal het voornoemde beleidsvoornemen worden opgenomen in een vrijwillig programma¹ genaamd 'Overgangsgebieden' (hierna: het programma), waarvan het ontwerp eind 2025 voor een ieder ter inzage zal worden gelegd. Een paar maanden later, dus begin 2026, zal dit programma door Gedeputeerde Staten (hierna: GS) worden vastgesteld.

De volgende stap in het proces van planvorming is het vaststellen door Provinciale Staten (hierna: PS) van een omgevingsverordening. Een optie is dat PS met betrekking tot het invoeren van de gebruiksbeperkingen kiezen voor instructieregels die moeten worden verwerkt door gemeenten en/of waterschappen in omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Dit zal dan mogelijk worden voorafgegaan door een provinciaal voorbereidingsbesluit.²

Een andere manier om de gebruiksbeperkingen terug te laten komen in de omgevingsverordening, is om te werken met algemene direct werkende regels.³

¹ Er is volgens ons inderdaad sprake van een vrijwillig programma. Ook los van het beheerplan (wat een verplicht programma is op grond van artikel 3.8 derde lid Omgevingswet) zijn er namelijk beheermaatregelen mogelijk. Zie bijv. ABRvS 14 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2198, r.o. 12.

² Zie artikel 4.16 lid 1 Omgevingswet.

³ Ook met het oog op het stellen van algemene regels kunnen PS overigens een voorbereidingsbesluit nemen. Zie artikel 4.15 lid 1 Omgevingswet.

De provincie denkt eraan om te werken met een 'uitgestelde inwerkingtreding', waarbij de bewuste regels pas in bijvoorbeeld 2030 of 2035 moeten worden nageleefd. Op die manier hebben ondernemers langer om zich aan te passen aan de nieuwe situatie.

Uiteindelijk zal er – ongeacht een eventuele overgangstermijn – mogelijk wel schade worden geleden door grondeigenaren en gebruikers. Het ligt in de rede dat zij zullen proberen om die schade vergoed te krijgen en wel door middel van het indienen van verzoeken om nadeelcompensatie bij de provincie. Tegen die achtergrond zijn bij de provincie enkele vragen gerezen. Zo wenst zij te vernemen welke (regels uit) besluiten aanspraak kunnen geven op nadeelcompensatie. Daarnaast wenst de provincie inzicht te krijgen in de verschillende manieren om de aanspraken op nadeelcompensatie te beperken. In dit kader zal onder meer moeten worden ingegaan op de invloed van 'uitgestelde inwerkingtreding', normaal maatschappelijk risico (hierna: NMR) en de te maken vergelijking. Tot slot is de provincie benieuwd of met boeren privaatrechtelijk kan afspreken dat zij al eerder akkoord gaan met gebruiksbeperkingen. Onze analyse over de bovengenoemde vragen vangt aan met een managementsamenvatting.

MANAGEMENTSAMENVATTING

Een vrijwillig programma, een voorbereidingsbesluit, een ontwerp omgevingsverordening en een omgevingsverordening met daarin instructieregels staan niet genoemd in de in artikel 15.1 van de Omgevingswet opgenomen limitatieve opsomming van potentiële schadeoorzaken. Dat brengt met zich dat deze schadeoorzaken geen aanspraak kunnen geven op nadeelcompensatie.

De instructieregels kunnen weliswaar geen aanspraak geven op nadeelcompensatie, maar de uitwerking van die regels in omgevingsplannen en waterschapsverordeningen wel. In voorkomend geval moeten grondeigenaren en gebruikers hun verzoeken om nadeelcompensatie indienen bij gemeenten en waterschappen. Als deze gemeenten en waterschappen nadeelcompensatie uitkeren (welke verband houdt met de verwerking van provinciale instructieregels), dan kunnen zij de gemaakte kosten verhalen op de provincie. Het verdient de voorkeur om daarover afspraken te maken.

PS kunnen ook – in plaats van instructieregels – direct werkende regels opnemen in de omgevingsverordening. Als er wordt gewerkt met regels die bijvoorbeeld pas vanaf 2030/2035 relevant worden, dan kan er pas op dat moment aanspraak worden gemaakt op nadeelcompensatie voor *inkomensschade*. Er kan daarentegen al wel direct na de inwerkingtreding van de omgevingsverordening – stel eind 2026 – aanspraak worden gemaakt op nadeelcompensatie voor *waardedaling*.

De hoogte van deze waardedaling (en dus van de te betalen nadeelcompensatie) wordt 'gedrukt' (lees: wordt minder) doordat de waardedaling moet worden begroot op de peildatum die ergens eind 2026 zal liggen. Dat is belangrijk omdat een redelijk handelend koopgedigde bij het bepalen van de prijs die hij eind 2026 (lees: de peildatum) voor een perceel zou willen betalen rekening zal houden met het feit dat de gebruiksbeperkingen pas in 2030 of in 2035 moeten worden nageleefd. Daardoor zal de waardedaling minder groot zijn dan in de situatie dat de gebruiksbeperkingen op de peildatum – dus eind 2026 – al meteen zouden moeten worden nageleefd.

Commented [5.1.2.a]: Ik heb de tekst over de uitgestelde inwerkingtreding losgekoppeld van de zin over algemeen geldende regels, omdat de uitgestelde inwerkingtreding ook aan de orde is bij instructieregels.

Commented [5.1.2.a]: 5.2.1
5.2.1 5.2.1
5.2.1
5.2.1
5.2.1
5.2.1
5.2.1
5.2.1

Commented [5.1.2.a]: 5.2.1
5.2.1 Volgens mij gaat het ook om:
1) Als we in de algemene regels vastleggen in welke situaties maatwerk mogelijk is, kunnen we dat maatwerk dan borgen via publiekrechtelijke (gebiedsplan) of privaatrechtelijke overeenkomsten met ondernemers?
2) En kunnen we in de algemene regels ook opnemen dat bij bovenstaand maatwerk de gebruiksbeperkingen eerder ingaan, bij voorkeur met een financiële vergoeding?

Commented [5.1.2.a]: Evenals instructieregels uiteindelijk leiden tot rechtstreeks werkende regels in een omgevingsplan, doet een vbb met voorbeschermingsregels (vbr) voor het omgevingsplan dat ook. Het zou toch gek zijn dat iemand daar geen nadeelcompensatie over kan vragen? Wat als een gemeente de aan de regeling gekoppelde instructieregels never in een omgevingsplan verwerkt waardoor de vbr dus eeuwigdurend blijven voortbestaan?

Commented [5.1.2.a]: Voor een eigenaar van de grond is er dus waardedaling vanaf eind 2026 (of kan die er zijn). Als de eigenaar vervreemd krijgt hij minder voor zijn grond en als hij niet vervreemd is er toch waardedaling. Hierboven stellen jullie dat er pas recht op nadeelcompensatie is vanaf moment van IWT (aanname Q4 2026).

Commented [5.1.2.a]: In de loop van de tijd zal de waardedaling naar verwachting toenemen. Neemt daarmee de nadeelcompensatie in de tijd ook toe?

Commented [5.1.2.a]: ja

Er bestaat geen aanspraak op nadeelcompensatie als er sprake is van **actieve risicoaanvaarding**. Wij menen dat er actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen aan iedereen die in het betrokken gebied een agrarisch perceel koopt of pacht na de terinzagelegging van het ontwerp programma. Dit ontwerp programma kan dus worden gezien als een zogenoemde bron van voorzienbaarheid. Uit dit ontwerp programma moet dan wel volgen welke gebruiksbeperkingen waar zullen gaan gelden en het beleidsvoornemen moet ook openbaar zijn gemaakt in het blad dat de provincie voor publicaties gebruikt.

Als de provincie de potentiële groep personen aan wie actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen zo groot mogelijk wil maken, dan is het zaak om keuzes te maken die ervoor zorgen dat er veel jaren zitten tussen terinzagelegging van het ontwerp programma (lees: eerste bron van voorzienbaarheid) en **het moment waarop er verzoeken om nadeelcompensatie kunnen worden ingediend**. Hoe langer die periode, hoe groter de kans dat er tussentijds agrarische percelen worden verkocht of nieuwe pachtovereenkomsten worden gesloten (lees: er personen zijn aan wie actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen). Het verlengen van de voornoemde periode kan onder meer door te werken met regels die pas in 2030 of in 2035 moeten worden nageleefd, omdat dit ervoor zorgt dat er pas in 2030/2035 verzoeken om nadeelcompensatie kunnen worden ingediend die zien op inkomensschade.

Ook het werken met instructieregels zorgt ervoor dat er meer jaren komen te zitten tussen het ontwerp programma en het moment waarop er verzoeken om nadeelcompensatie kunnen worden ingediend. Er kunnen immers pas verzoeken om nadeelcompensatie worden ingediend als de instructieregels zijn verwerkt in omgevingsplannen en/of in waterschapsverordeningen. Ook instructieregels zorgen er dus voor dat de groep mensen aan wie actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen **groter** kan worden.

Indien de provincie de aanspraak op nadeelcompensatie wil beperken, dan zou zij ervoor kunnen kiezen om voor wat betreft de inhoud van de gebruiksbeperkingen zoveel mogelijk aan te sluiten bij wat daarover al **in andere regelingen is bepaald**. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de normen uit de Europese Nitraatrichtlijn waar boeren vanaf 2026 sowieso aan moeten voldoen, omdat het niet meer mogelijk is om derogatie te krijgen. Verder merken wij op dat in het Besluit activiteiten leefomgeving ook al het nodige is geregeld over waar niet kan worden bemest en waar geen gebruik kan worden gemaakt van **GBM**.

Bij nadeelcompensatie speelt het normaal maatschappelijk risico altijd een belangrijke rol. Een benadeelde kan alleen een vergoeding krijgen voor de schade die uitstijgt boven de drempel wegens het normaal maatschappelijk risico. Als het gaat om waardedaling vanwege de gebruiksbeperkingen, dan is een drempel tot 3% van de waarde van de onroerende zaak verdedigbaar. Van belang is namelijk dat de gebruiksbeperkingen – dankzij het vaststellen van het vrijwillige programma – zullen passen binnen een reeks van jaren gevoerd ruimtelijk beleid. Het vaststellen van het vrijwillige programma is dus niet alleen van belang voor het mogelijk kunnen tegenwerpen van actieve risicoaanvaarding: het draagt ook bij aan de onderbouwing van een hogere drempel wegens het normaal maatschappelijk risico.

Als het gaat om omzetschade dan zou mogelijk kunnen worden gesteld dat – als de geboden overgangstermijn maar lang genoeg is – alle schade behoort tot het normaal maatschappelijk risico.

Commented [5.1.2.e]: Uit de tekst hierna krijg ik de indruk dat de actieve risicoaanvaarding alleen gaat over de inkomensschade? Als dat klopt, dan graag verhelderen. Als het niet klopt, dan graag in de tekst het onderscheid tussen inkomensschade en vermogensschade beter uit elkaar halen.

Commented [5.1.2.e]: Volgens mij gaat het om beide (de koper betaalt minder dan nu omdat hij weet dat er beperkingen aan zitten te komen). Het maakt voor ons vwb waardedaling niet heel veel uit omdat de verkoper wel aanspraak kan maken op nadeelcompensatie. Vwb inkomensschade heeft de koper actief risico aanvaard (en dat doorberekend in zijn bod voor aankoop).

Commented [5.1.2.e]: Hierboven staat dat dit voor de vermogensschade het moment is waarop het programma wordt vastgesteld. Dan zou dus de tijd tussen ontwerp en definitief programma zo lang mogelijk moeten zijn? Is dit niet wat ver gezocht?

Commented [5.1.2.e]: Dit geldt voor zowel de inkomensschade als de vermogensschade?

Commented [5.1.2.e]: Ook hier: en die eigenaar dan die verkoopt en een lagere prijs krijgt...

Commented [5.1.2.e]: Als het al in andere regelingen is bepaald, hoeven (mogen?) wij toch geen aanvullende regels vast te stellen?

Commented [5.1.2.e]: En de Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden? Artikel 12?

Commented [5.1.2.e]: Ik zou wel een nader advies willen op e.e.a. wisselwerkt met de natuurtoestemming (voor zowel GBM als bemesting), zeker gezien de recente jurisprudentie in deze.

Commented [5.1.2.e]: Maar we willen nu juist one step beyond....

De rechtspraak daarover ziet echter op de beëindiging van raamprostitutie⁴, wat op zichzelf al een activiteit is waarvan een ondernemer moet beseffen dat er een risico is dat deze ooit wordt verboden. Uit de rechtspraak wordt niet duidelijk of ook bij een 'reguliere activiteit' kan worden gezegd dat als de overgangstermijn lang genoeg is alle schade behoort tot het normaal maatschappelijk risico. Indien de lijn uit de raamprostitutie uitspraak kan worden doorgetrokken, zou dat betekenen dat alle inkomensschade na het verstrijken van de overgangstermijn valt onder het normaal maatschappelijk risico en dus niet hoeft te worden vergoed. Als de lijn niet kan worden doorgetrokken, dan kan er volgens ons sowieso nog worden gewerkt met een drempel wegens het normaal maatschappelijk risico tot 8% van de normomzet. Dat percentage wordt overigens ook door GS zelf gehanteerd bij nadeelcompensatie voor tijdelijke schade als gevolg van infrastructurele werkzaamheden (zie artikel 3.2. van de Beleidsregel nadeelcompensatie Noord-Brabant).

Wij menen dat het waarschijnlijk juridisch gezien niet is toegestaan om privaatrechtelijk afspraken te maken met ondernemers over het vrijwillig beperken van de gebruiksmogelijkheden van grond. Dat kan namelijk ook via de publiekrechtelijke weg en daar zijn meer waarborgen voor derden (zoals omwonenden en natuurclubs). Tot zover onze managementsamenvatting. Hieronder treft u onze uitgebreide analyse aan.

UITGEBREIDE ANALYSE

Wat is de grondslag voor toekennen nadeelcompensatie en vanaf welk moment kan die worden verstrekt?

De bevoegdheid om nadeelcompensatie toe te kennen, is opgenomen in artikel 4:126 Awb. In artikel 15.1 Omgevingswet is een opsomming opgenomen van (omgevingsrechtelijke) potentiële schadeoorzaken. Die opsomming is limitatief bedoeld⁵, wat betekent dat als een bepaalde (omgevingsrechtelijke) schadeoorzaak niet is vermeld, daar ook geen nadeelcompensatie voor kan worden verstrekt.

Om te bezien of een bepaald besluit aanspraak kan geven op nadeelcompensatie, is dus telkens relevant om te bezien of deze terugkomt in de limitatieve opsomming. Wij zullen dit thans – per door het bevoegd gezag van de provincie (eventueel) te nemen besluit – nagaan.

(a) Het vrijwillige programma

In dit kader zullen wij aanvangen met het vrijwillige programma dat zal worden vastgesteld door GS. Dit beleidsdocument staat niet in de opsomming van artikel 15.1 Omgevingswet. Dat was een bewuste keuze van de wetgever. De wetgever vreesde namelijk dat het wel opnemen van een beleidsdocument als potentiële schadeoorzaak zou leiden tot een uitbreiding van de aansprakelijkheid ten opzichte van de situatie onder de Wro.⁶ Bovendien zou het opnemen van een beleidsdocument als potentiële schadeoorzaak als ongewenst neveneffect kunnen hebben dat overheden uit angst voor schadeclaims maar geen ruimtelijke beleidsdocumenten meer ter inzage

⁴ Zie: ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:227.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 22.

⁶ Ook artikel 6.1. Wro bevatte namelijk een limitatieve opsomming van schadeoorzaken. Zie: ABRvS van 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3111.

Commented [5.1.2.e]: Zie mijn eerdere opmerking

Commented [5.1.2.e]: Hier moeten we het dus goed over hebben.....

zouden leggen.⁷ Tot slot meende de wetgever dat voor een aanspraak op nadeelcompensatie vast moet staan welke wijzigingen definitief zullen worden doorgevoerd en daarover bestaat nog geen zekerheid ten tijde van het vaststellen van een beleidsdocument.

Aangezien het vrijwillige programma – gelet op de hierboven geschetste redenen – niet staat opgenomen in de limitatieve opsomming van potentiële schadeorzaken in artikel 15.1 Omgevingswet, kan daarvoor geen nadeelcompensatie worden verkregen.

Op deze plaats merken wij volledigheidshalve nog op dat in artikel 15.1 Omgevingswet wel als schadeorzaak is opgenomen een 'in een programma opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan'.⁸ Daarvan is in het onderhavige geval geen sprake. In het programma worden geen activiteiten direct toegestaan, maar wordt er aangegeven welke gebruiksbepalingen de provincie in de toekomst wil doorvoeren.

(b) een ontwerp omgevingsverordening

Er zal ook op enig moment een ontwerp omgevingsverordening ter inzage worden gelegd. Ontwerpbesluiten zijn niet opgenomen in de limitatieve opsomming van artikel 15.1 Omgevingswet. Dat komt omdat een ontwerpbesluit nog geen rechtstreekse gevolgen heeft. Op basis van een ontwerp omgevingsverordening kan er dan ook geen aanspraak worden gemaakt op nadeelcompensatie.

(c) Vorbereidingsbesluit met het oog op instructieregels

Verder kunnen PS er nog voor kiezen om een voorbereidingsbesluit te nemen. Een voorbereidingsbesluit staat evenmin in de in artikel 15.1 Omgevingswet opgenomen limitatieve opsomming van potentiële schadeorzaken, wat betekent dat daarvoor geen nadeelcompensatie kan worden verkregen.

Wij begrijpen dat hierover verwarring kan ontstaan omdat het voorbereidingsbesluit het omgevingsplan wijzigt met voorbeschermingsregels en een omgevingsplan wél staat genoemd in de limitatieve opsomming van potentiële schadeorzaken. Van belang is echter dat in de limitatieve opsomming specifiek staat dat het moet gaan om een regel in een omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.1 Omgevingswet. Als een voorbeschermingsregel in het omgevingsplan terecht is gekomen na een voorbereidingsbesluit, dan is geen sprake van een regel als bedoeld in artikel 4.1 Omgevingswet, maar van een regel als bedoeld in artikel 4.16 lid 3 Omgevingswet.

Dat gezegd hebbend, kan er dus geen nadeelcompensatie worden verkregen voor een eventueel voorbereidingsbesluit, ook **niet over de band van de voorbeschermingsregels die worden toegevoegd aan het omgevingsplan.**

Commented [5.1.2]: Dus ook niet als de instructieregels nimmer in het omgevingsplan worden verwerkt. Of moeten PS dan echt een termijn stellen voor verwerking? En moeten wij daar actief op toezien? (Ervaring leert dat gemeenten de verplichting o instructieregels te verwerken die in 2014 is opgelegd (binnen 2 jaar) tot op heden niet hebben nageleefd..).

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 31.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 231 en 262.

(d) instructieregels in een vastgestelde omgevingsverordening

Als PS een omgevingsverordening vaststellen met instructieregels, dan zijn die regels geen schadeoorzaak op basis waarvan aanspraak kan worden gemaakt op nadeelcompensatie. Instructieregels zijn namelijk niet opgenomen in de limitatieve opsomming in artikel 15.1 Omgevingswet. De wetgever heeft die keuze als volgt toegelicht (citaat):⁹

'Voor de toepassing van de Omgevingswet wordt de reikwijdte in artikel 15.1 daarom afgebakend tot beslissingen die rechten en verplichtingen scheppen voor burgers en bedrijven. Een omgevingsvisie, programma of een instructieregel van Rijk of provincie is niet als schadeoorzaak aangewezen. Een omgevingsvisie en een instructieregel worden verwerkt in een algemeen verbindend voorschrift, bijvoorbeeld het omgevingsplan, of een beschikking, bijvoorbeeld een besluit over een omgevingsvergunning. Het algemeen verbindend voorschrift of de beschikking zet het beleid of de instructieregel om in rechten en verplichtingen voor burgers. (...) Bovendien kan de schade bij een getrappt besluitvormingsproces pas redelijkerwijs worden begroot nadat beleid, programma's, instructies en instructieregels in regels of besluiten worden verwerkt. Pas daarna wordt definitief duidelijk welke activiteiten wel en welke niet op een locatie zijn toegestaan en welke regels daarbij gelden.'

De wetgever meende dus dat schade pas kan worden begroot als exact duidelijk is welke activiteiten wel en niet op een bepaalde locatie zijn toegestaan. Om die reden kan er volgens de wetgever nog geen aanspraak worden gemaakt op nadeelcompensatie als er een omgevingsverordening is vastgesteld met instructieregels. Pas als de instructieregels zijn verwerkt in omgevingsplannen en waterschapsverordeningen, kunnen benadeelden verzoeken om nadeelcompensatie indienen en wel bij de betrokken gemeenten en waterschappen.

Een voordeel van het werken met instructieregels is dat daardoor wat meer maatwerk kan worden geboden op lokaal niveau. Daarnaast komen de ambtelijke lasten om de verzoeken om nadeelcompensatie te behandelen niet bij de provincie te liggen, maar worden deze verspreid over allerlei gemeenten en waterschappen.

Daar staat tegenover dat het gebruik van instructieregels die moeten worden verwerkt in omgevingsplannen en waterschapsverordeningen tot gevolg heeft dat de provincie – als het gaat om de afhandeling van verzoeken om nadeelcompensatie – niet meer aan de knoppen kan draaien. Zo is het in die situatie niet meer aan de provincie om te bepalen wat de hoogte is van de drempel wegens het NMR. Dat wordt dan namelijk bepaald door allerlei verschillende gemeenten en waterschappen, waardoor de ene boer mogelijk wordt geconfronteerd met een hogere drempel wegens het NMR dan de andere boer. Uiteraard kunnen overheden onderling daar ook afspraken over maken om tegenstrijdigheden te voorkomen.

Wij zouden ons kunnen voorstellen dat de provincie – voor zover er wordt gekozen voor instructieregels – ook afspraken maakt met gemeenten en waterschappen over wie welk deel van de uiteindelijk uit te keren nadeelcompensatie moet voldoen. Indien zij daar niet uitkomen¹⁰, dan

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 21-22.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, 3, p. 212: de wetgever verwacht dat overheden er eigenlijk altijd wel samen uitkomen.

Commented [5.1.2.0]: 5.2.1

5.2.1

5.2.1

biedt artikel 13.3 Omgevingswet nog een formele stok achter de deur voor gemeenten en waterschappen om hun kosten (lees: de uit te keren nadeelcompensatie) te verhalen op de provincie. Uit dat artikel volgt namelijk dat gemeenten en waterschappen die een instructieregel hebben verwerkt in hun eigen plannen¹¹ en vervolgens nadeelcompensatie moeten betalen, de mogelijkheid hebben om een verzoek om vergoeding van gemaakte kosten in te dienen bij de provincie. GS moeten een besluit nemen op dat verzoek.

(e) algemene directe regels in een omgevingsverordening

Het is ook mogelijk dat PS ervoor kiezen om in de omgevingsverordening geen instructieregels op te nemen, maar algemene direct werkende regels als bedoeld in artikel 4.1 eerste lid van de Omgevingswet. Dergelijke regels staan opgenomen als schadeoorzaak in artikel 15.1 Omgevingswet, wat betekent dat er op basis daarvan aanspraak kan worden gemaakt op nadeelcompensatie.

De provincie wil mogelijk werken met een 'uitgestelde inwerkingtreding' van eventuele algemene direct werkende regels. In theorie zou in dit kader kunnen worden gekozen om een bepaald deel van de verordening wel vast te stellen, maar pas in 2030 of 2035 bekend te maken. Dat is echter niet logisch. Als er geen bekendmaking plaatsvindt van de bewuste regels, dan zorgt dat er namelijk voor dat er mogelijk geen actieve risicoaanvaarding meer kan worden tegengeworpen. In die situatie is er immers sprake van een door GS vastgesteld programma met daarin een concreet beleidsvoornemen dat niet *kenbaar* (want niet bekendgemaakt) is overgenomen in de later door PS vastgestelde omgevingsverordening. Alsdan zou een persoon die na de vaststelling van de omgevingsverordening een agrarisch perceel koopt of is gaan pachten kunnen stellen dat hij er redelijkerwijs van uit mocht gaan dat het beleidsvoornemen was verlaten en aan hem dus geen actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen.

Wij gaan er om die reden van uit dat de provincie met uitgestelde inwerkingtreding voor ogen heeft dat een omgevingsverordening wordt vastgesteld waarin gebruiksbeperkende regels staan die wel in werking treden (want ze worden bekendgemaakt), maar die pas vanaf 2030 of 2035 moeten worden nageleefd. Strikt formeel gaat het dan dus om een soort 'uitgestelde relevantie'.

Deze uitgestelde relevantie zorgt ervoor dat er na de inwerkingtreding van de omgevingsverordening nog geen aanspraak op nadeelcompensatie voor inkomensschade kan ontstaan. De gebruiksbeperkende regels hoeven voor 2030 of 2035 immers nog niet te worden nageleefd waardoor ze ook niet tot *inkomensschade* kunnen leiden. De omstandigheid dat de gebruiksbeperkende regels pas in 2030 of 2035 moeten worden nageleefd, maakt dat niet anders. De uitgestelde relevantie zorgt wel voor een *lagere* waardedaling. Dat komt omdat de waardedaling moet worden begroot op de peildatum en dat is waarschijnlijk eind 2026.¹² Een redelijk handelend koopgegadigde zal bij het bepalen van de prijs die hij bereid is om te betalen rekening houden met de omstandigheid dat de gebruiksbeperkende regels pas in 2030 of in 2035 moeten worden nageleefd.

¹¹ Het moet dan gaan om een instructieregel die betrekking heeft op de toedeling van functies aan specifieke locaties of besluiten over de verlening van instemming. Zie: Kamerstukken II 2017/18, 34 986, 3, p. 212

¹² ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4160: peildatum is datum van inwerkingtreding van het schadeveroorzakende besluit.

Commented [5.1.2.e]: Ja, dat bedoelen we.

Commented [5.1.2.e]: Maw voor alle duidelijkheid: peildatum ligt bij IWT en niet bij bekendmaken voornemen waardoor (naar zeggen) vooruitlopend op besluitvorming als schaduw schade (waardedaling grond) optreedt?

Commented [5.1.2.e]: Volgens mij ging het erover of er direct na vaststelling verordening (IWT 2026) al nadeelcompensatie aan de orde is voor de waardedaling van de grond (als schaduw schade) of pas in 2030 / 2035 (de uitgestelde inwerktrading). Voor vermogensschade is het dus het eerste.

Hoe kan Welke factoren zijn van invloed op de omvang van de nadeelcompensatie zoveel mogelijk worden voorkomen?

- Uitgestelde datum waarop regels moeten worden nageleefd vergroot groep personen aan wie actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen

De belangrijkste manier om nadeelcompensatie te voorkomen, is het deo te werken met regels die pas op een later moment relevant worden, bijvoorbeeld 2030 of 2035. Dat zorgt er namelijk allereerst voor dat de groep mensen aan wie helemaal geen nadeelcompensatie hoeft te worden betaald in verband met actieve risicoaanvaarding groter wordt. Dit lichten wij toe.

Voorop moet worden gesteld dat 'actieve risicoaanvaarding' een weigeringsgrond is bij een verzoek om nadeelcompensatie. Actieve risicoaanvaarding doet zich in het onderhavige geval voor als een persoon een perceel koopt of pacht terwijl hij op dat moment redelijkerwijs op de hoogte behoort te zijn dat er een risico is dat de gebruiksbeperkingen in de toekomst planologisch worden verankerd. Een ondernemer behoort in ieder geval op de hoogte te zijn van dit risico als er voorafgaand aan zijn investeringsbeslissing door de provincie een concreet beleidsvoornemen openbaar is gemaakt.

Wij menen dat een ter inzage gelegd ontwerpprogramma – waarin het voornemen wordt geuit om de gebruiksbeperkingen door te voeren en waarin een kaart is opgenomen van het betrokken gebied – kan gelden als 'de eerste bron van voorzienbaarheid'. Voor het kunnen tegenwerpen van actieve risicoaanvaarding is namelijk niet vereist dat het document waarin het beleidsvoornemen is opgenomen een formele status heeft.¹³ Het kan dus ook gaan om een ontwerp.¹⁴ We vermoeden dat de omstandigheid dat het programma wordt vastgesteld door GS en het uiteindelijk PS zijn die de omgevingsverordening vaststellen niets afdoet aan de mogelijkheid om actieve risicoaanvaarding tegen te werpen.

Het gaat er namelijk slechts om of een ondernemer redelijkerwijs rekening behoort te houden met het risico dat de gebruiksbeperkingen zullen worden ingevoerd. Indien GS een bepaald voornemen openbaar hebben gemaakt, dan dient er naar ons oordeel redelijkerwijs rekening te worden gehouden met het risico dat PS een omgevingsverordening vaststellen die in lijn is met het beleidsvoornemen van GS. In dit kader is onder meer relevant dat de politieke fracties waartoe de leden van GS behoren een meerderheid hebben in PS.¹⁵

Hiervoor bleek al dat het moest gaan om een *openbaar gemaakt* concreet beleidsvoornemen. Dat wil zeggen dat er een kennisgeving moet worden gedaan van de terinzagelegging van het ontwerp programma (alook de zakelijke inhoud daarvan) in het blad dat de provincie gebruikt voor publicaties. Wij gaan ervan uit dat dit zal gebeuren. In voorkomend geval kan er volgens ons actieve risicoaanvaarding worden tegengeworpen aan iedereen die na de terinzagelegging van het ontwerp

Commented [5.1.2.e]: In onderstaande tekst graag expliciet onderscheid maken tussen actieve risico-aanvaarding voor de inkomensschade en actieve risico-aanvaarding voor de vermogensschade.

Commented [5.1.2.e]: De tekst lijkt vooral te gaan over inkomensschade. Vermogensschade is een ander verhaal.

Commented [5.1.2.e]: Als je een u.o.v. volgt bij een vrijwillig programma is dat toch gewoon verplicht?

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 29.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: ABRVS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2102

¹⁵ Uiteraard beseffen wij dat er een scenario mogelijk is waarin GS eerst een programma vaststellen en vervolgens de samenstelling van PS wijzigt door verkiezingen. Het gaat er echter – zoals gezegd – om of redelijkerwijs rekening moet worden gehouden met een risico. Dat is volgens ons het geval.

programma (bijvoorbeeld eind 2025) een perceel in het betrokken gebied koopt of pacht. Al deze mensen kunnen dus geen aanspraak maken op nadeelcompensatie. Indien mensen een perceel *verkopen* na de terinzagelegging van het (ontwerp) programma, maar vóór de inwerkingtreding van de omgevingsverordening, kunnen zij ook geen nadeelcompensatie krijgen.¹⁶

Als de provincie de groep aan wie actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen zo groot mogelijk wil maken, dan is het zaak om keuzes te maken die ervoor zorgen dat er veel jaren zitten tussen de terinzagelegging van het ontwerp programma en het moment waarop er verzoeken om nadeelcompensatie kunnen worden ingediend. Hoe langer die periode, hoe groter de kans dat er tussentijds agrarische percelen worden verkocht of nieuwe pachtovereenkomsten worden gesloten (lees: er personen zijn aan wie actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen).

Het verlengen van de periode tussen de terinzagelegging van het ontwerp programma en het moment waarop er verzoeken om nadeelcompensatie kunnen worden ingediend, kan door te werken met regels die pas op een veel later moment relevant worden. Hiervoor bleek namelijk al dat dit ervoor zorgt dat er pas in 2030 of 2035 verzoeken om nadeelcompensatie kunnen worden ingediend die zien op *inkomensschade*.

- Uitgestelde datum waarop regels moeten worden nageleefd verkleint de omvang van de waardedaling

Een ander *voordeel-consequentie* van werken met regels die pas later moeten worden nageleefd, is dat dit ervoor zorgt dat de waardedaling lager wordt. In dit kader is relevant dat waardedaling altijd moet worden begroot op een bepaalde peildatum. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat als wordt gesteld dat een regel uit een omgevingsverordening leidt tot waardedaling de peildatum samenvalt met de datum van *inwerkingtreding van de verordening*.¹⁷

De keuze voor de datum van inwerkingtreding van de omgevingsverordening – stel eind 2026 - als peildatum zorgt ervoor dat de waardedaling lager zal uitvallen. Een redelijk handelend koopgegadigden zal immers bij het bepalen van het bedrag dat hij eind 2026 voor een perceel zou willen betalen rekening houden met het feit dat de gebruiksbeperkingen pas in 2030 of in 2035 moeten worden nageleefd. Hoe langer er zit tussen de datum van inwerkingtreding van de omgevingsverordening en de datum waarop de regels moeten worden nageleefd, hoe lager de voor vergoeding in aanmerking komende waardedaling wordt. Wij zijn ons bewust van het feit dat de natuur zal zijn gebaat bij een periode minder lang is.

Indien er wordt gekozen voor een relatief lange overgangstermijn, is de kans volgens ons klein dat er kan worden gesteld dat een rechter zal oordelen dat de gebruiksbeperkingen leiden tot strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Een te bieden overgangstermijn draagt namelijk bij aan de conclusie dat er sprake is van een zogenoemde fair balance tussen de inbreuk op het eigendomsrecht (door de regulering) en de natuurbelangen die worden gediend met de

¹⁶ Er is dan immers geen sprake van een schadeoorzaak die terugkomt in de limitatieve opsomming die is opgenomen in artikel 15.1 Omgevingswet. Verder kan een persoon alleen nadeelcompensatie krijgen voor waardedaling als hij eigenaar is van het perceel ten tijde van de inwerkingtreding van het schadeveroorzakende besluit.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 227.

Commented [5.1.2.e]: 5.2.1

Commented [5.1.2.e]: Maar waardedaling van de grond blijft dan... Kan passieve risicoaanvaarding in een aantal gevallen dan niet tegengeworpen worden?

Commented [5.1.2.e]: Check: dus niet de datum van de uitgestelde inwerkingtreding van de gebruiksbeperkingen.

gebruiksbeperkingen.¹⁸ De overgangstermijn moet lang genoeg zijn voor ondernemers om zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Op deze plaats benadrukken we dat de overgangstermijn (bezien vanuit artikel 1 EP) ook langer mag zijn. **Dat heeft als voordeel dat de kans kleiner wordt dat er nadeelcompensatie moet worden betaald.**

- Werken met instructieregels vergroot groep personen aan wie actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen

Een alternatieve manier om de aanspraak op nadeelcompensatie te beperken, is door te werken met instructieregels. Door te werken met instructieregels komt er namelijk een langere periode te zitten tussen de terinzagelegging van het ontwerp programma en het moment waarop er verzoeken om nadeelcompensatie kunnen worden ingediend. Er kan immers pas aanspraak worden gemaakt op nadeelcompensatie als de instructieregels zijn verwerkt in omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Doordat de periode langer wordt, is de kans groter dat er tussentijds percelen worden verkocht of aan iemand anders worden verpacht, waardoor er ook aan meer mensen actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen. Instructieregels hebben overigens niet als voordeel dat ook de waardedaling als gevolg van de gebruiksbeperkingen wordt gedrukt.

- Zoveel mogelijk aansluiten bij normen die al gelden op basis van andere regelingen

Een andere manier om de aanspraak op nadeelcompensatie te beperken, is door goed te kijken naar wat al verboden is op basis van andere regelingen en daar in de omgevingsverordening zoveel mogelijk bij aan te sluiten.

Zo wil de provincie de mogelijkheid om mest uit te rijden gaan beperken. Van belang is echter dat boeren vanaf 2026 sowieso moeten voldoen aan de strenge normen uit de Europese nitraatrichtlijn (denk aan: 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare), omdat het in 2026 niet meer mogelijk is om nog derogatie te krijgen. Voor zover de omgevingsverordening van de provincie niet strenger is dan de Europese nitraatrichtlijn, kan worden gesteld dat er (voor zover het gaat om de hoeveelheid mest) geen nadeelcompensatie hoeft te worden verstrekt. In die situatie is er namelijk geen causaal verband tussen de schade als gevolg van de beperkingen die zien op de hoeveelheid mest en de omgevingsverordening. Ook als de omgevingsverordening zou worden weggedacht, was de schade **immers opgetreden**.

Verder merken wij op dat in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: **Bal**) ook al het nodige is geregeld over waar niet kan worden bemest en waar geen gebruik kan worden gemaakt van GBM. Als daarbij aansluiting wordt gezocht (lees: **de omgevingsverordening niet strenger is**), kan eveneens worden gesteld dat de schade niet in causaal verband staat met de provinciale omgevingsverordening. Voor de liefhebber beschrijven wij in onderstaand kader de relevante regels uit het Bal.

De milieubelastende activiteit *het op of in de bodem brengen van meststoffen*, wordt in artikel 3.48a Bal als zodanig aangewezen. In beginsel betreft dit geen vergunningplichtige activiteit.¹⁹

¹⁸ HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888 (Wet verbod pelsdierhouderij).

¹⁹ Enkel het op of in de bodem brengen van zuiveringsslib afkomstig van een zuiveringsinstallatie voor huishoudelijk of stedelijk afvalwater is vergunningplichtig op grond van artikel 3.48b Bal.

Commented [5.1.2.0] : Het gaat hier toch niet om geen nadeelcompensatie maar om hoe lager de voor vergoeding in aanmerking komende waardedaling

Commented [5.1.2.0] : Formulering

Commented [5.1.2.0] : Geldt dit ook als de OV eerder in werking zou treden dan 2026? Lijkt me niet?

Commented [5.1.2.0] : Wat heeft dat dan voor zin? Of valt het gebruik van de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels ook onder 'niet strenger'?

Ten aanzien van het op of in de bodem brengen van meststoffen gelden de algemene regels uit paragraaf 4.116 Bal.²⁰ Deze algemene regels staan in de artikelen 4.1182 tot en met artikel 4.1199d Bal en het betreft met name gebruiksnormen over de wijze waarop meststoffen op of in de bodem gebracht moeten worden. Speciale aandacht verdient in dit verband artikel 4.1199c Bal, waarin regels zijn opgenomen over het aanhouden van een bufferstrook bij het op of in de bodem brengen van meststoffen nabij een oppervlaktewaterlichaam. In deze bufferstrook mag niet worden bemest. De breedte van deze bufferstrook is afhankelijk van het oppervlaktewaterlichaam en kan variëren van 50 tot en met 500 centimeter.²¹

Op grond van artikel 2.12, tweede lid, Bal kan met een maatwerkregel worden afgeweken van onder meer de bepalingen in hoofdstukken 3 tot en met 5, tenzij voor de desbetreffende regel anders is bepaald. Afwijken met een maatwerkregel kan enkel met het oog op de belangen uit artikel 2.2 Bal (waarborgen van de veiligheid, beschermen van de gezondheid en beschermen van het milieu). Artikel 4.1198 Bal is een regel die maatwerk begrenst door aan te geven dat versoepelen niet mag. Het verbieden van het op of in de bodem brengen van meststoffen is echter wel mogelijk. Daarbij is van belang dat een maatwerkregel voor een milieubelastende activiteit wordt gesteld in het omgevingsplan (dus door de gemeenteraad) of in de omgevingsverordening (door provinciale staten). Dat kan alleen als dat nodig is in verband met de taken die aan de bestuursorganen van de provincie zijn toebedeeld op grond van artikel 2.1 van de Omgevingswet (en zolang artikel 3.4 van de Omgevingswet in acht wordt genomen).

Daarnaast gelden er ook nog algemene regels voor milieubelastende activiteiten die zijn gebonden aan een specifieke sector, zoals de aanwijzing van *het telen van gewassen in de openlucht* (gras is ook een gewas). Dit wordt, met inbegrip van functioneel ondersteunende milieubelastende activiteiten, aangewezen als milieubelastende activiteit in artikel 3.208 Bal. Op grond van artikel 3.209, eerste lid, sub e, Bal gelden de algemene regels over het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen uit paragraaf 4.64 Bal, bij het verrichten van de milieubelastende activiteit het telen van gewassen in de openlucht en daarbij ondersteunende activiteiten. Dit betreft artikel 4.723a tot en met artikel 4.723j Bal.

Van belang is verder dat er op grond van artikel 4.723d Bal een teeltvrije zone moet worden aangehouden langs een oppervlaktewaterlichaam van 50 tot 500 cm, afhankelijk van het soort gewas. De teeltvrije zone geldt echter niet voor de teelt van grasland. Binnen de teeltvrije zone mogen er echter geen meststoffen worden gebruikt, tenzij dit gebeurt onder strikte voorwaarden.²² Het afwijken van deze algemene regels door middel van het nemen van verstrekkende maatregelen enkel mogelijk is als maatwerkregel in het omgevingsplan van de gemeente of de omgevingsverordening van de provincie of met een maatwerkvoorschrift van het college van burgemeester en wethouders.

- Bezien of het wel echt gaat om beperkingen ten opzichte van de oude situatie

²⁰ Artikel 3.48c, onder a, Bal.

²¹ Op grond van artikel 4.1199d Bal is het tot 31 december 2025 uitgesloten om van deze bepaling over bufferzones af te wijken met een gelijkwaardige maatregel.

²² Artikel 4.723i Bal.

Verder kan nadeelcompensatie worden voorkomen door te bezien of het wel gaat om een daadwerkelijke beperking ten opzichte van de oude situatie. Wij lichten dit toe.

Commented [5.1.2.e]: Andere formulering

Voorop moet worden gesteld dat als gebruiksmogelijkheden van iemands eigen perceel afnemen zijn schade moet worden begroot door een vergelijking te maken tussen het oude en het nieuwe planologische regime. Daarbij moet in beginsel uit worden gegaan van de papieren mogelijkheden (lees: maximale invulling). Deze maatstaf zorgt ervoor dat er bijvoorbeeld schade wordt geleden indien het planologisch regime eerst wel toestond dat er gewasbeschermingsmiddelen (hierna: GBM) mochten worden gebruikt en dit in de omgevingsverordening is verboden.

Van belang is echter dat bij de planvergelijking bij directe schade geen rekening moet worden gehouden met een invulling van het oude planologische regime die met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kon worden uitgesloten. Indien het bijvoorbeeld onder het oude planologische regime al praktisch onmogelijk was om de vereiste omgevingsvergunning te krijgen om nabij een natura 2000 gebied GBM te gebruiken, dan moet daar geen rekening mee worden gehouden.²³ Concreet kan dit betekenen dat bij het bepalen van de oude situatie ervan uit wordt gegaan dat het *niet* mogelijk was om nabij een natura 2000 gebied gebruik te maken van GBM, waardoor de omgevingsverordening op dit punt niet kan leiden tot een verslechtering en dus evenmin tot schade.²⁴

Commented [5.1.2.e]: Hoe verhoudt zich dit tot de uitspraak van de ABRvS over de vergunningplicht bij lelieteelt?

- Begroting van de waardedaling en het normaal maatschappelijk risico

Commented [5.1.2.e]: Heeft het zin om hier beleid op te maken? Bv NMR vastleggen in een beleidsregel?

Bij het begroten van de waardedaling dient de hiervoor al beschreven planologische vergelijking te worden gemaakt. Het gaat erom wat een redelijk handelend persoon op de peildatum zou willen betalen met en zonder de gebruiksbeperkingen uit de omgevingsverordening. Indien er wordt gewerkt met regels die pas op een latere datum moeten worden nageleefd, dan geldt dat de waardedaling wordt gedrukt omdat er op de peildatum (lees: datum inwerkingtreding omgevingsverordening) nog een aantal jaar geen beperkingen zullen gelden.

Als een taxateur de uiteindelijke waardedaling op de peildatum heeft begroot, moet worden bezien of die schade uitstijgt boven de drempel wegens het normaal maatschappelijk risico (hierna: NMR). Alleen de schade die uitstijgt boven de drempel wegens het NMR komt voor vergoeding in aanmerking.

De hoogte van die drempel wordt als het gaat om waardedaling bepaald door een percentage te nemen van de waarde van de onroerende zaak voorafgaand aan het schadeveroorzakende besluit. Het gaat hier om directe schade (lees: schade door beperking van de gebruiksmogelijkheden van het eigen perceel) en daarvoor is de Omgevingswet geen vast percentage genoemd. Een en ander brengt met zich dat GS wat meer ruimte hebben om aan de knoppen te draaien.

Voor wat betreft de hoogte van het percentage merken wij op dat het sowieso kan gaan om een percentage van tussen de 0 en 3% van de waarde van de onroerende zaak. Een percentage van

²³ ABRvS van 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2856.

²⁴ Volledigheidshalve merken wij nog op dat het – vanwege het gebrek aan algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten – niet eenvoudig is om een omgevingsvergunning voor de Natura2000 activiteit te gebruiken ten behoeve van GBM. Vgl. ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428.

4% is mogelijk te hoog, omdat uit artikel 15.7 Omgevingswet volgt dat dit percentage geldt bij *indirecte schade*. Aangezien bij directe schade de inbreuk op het eigendomsrecht groter is, zou de Afdeling kunnen oordelen dat daar dus een lager percentage moet gelden. Hierover is – zo kort na de inwerkingtreding van de Omgevingswet – nog geen rechtspraak over.²⁵

Het percentage van 3% kan volgens ons alleen worden gehanteerd als de maatregelen passen binnen een reeks van jaren gevoerd ruimtelijk beleid en passen binnen een normaal maatschappelijke ontwikkeling die in de lijn der verwachting lag.²⁶ Daarvan zou in het onderhavige geval sprake kunnen zijn. Het is immers al enige tijd in den lande bekend dat er maatregelen moeten worden genomen om de kwaliteit van de natuur en het water te verbeteren. Verder zal er in het onderhavige geval eerst een programma worden vastgesteld en vervolgens – mogelijk – een voorbereidingsbesluit en een omgevingsverordening met instructieregels. Als die instructieregels worden verwerkt in omgevingsplannen en waterschapsverordeningen, is er op de peildatum voor het begroten van de waardedaling al sprake van een jarenlang provinciaal ruimtelijk beleid. De peildatum voor het begroten van de waardedaling is bij instructieregels het moment waarop het omgevingsplan of de waterschapsverordening in werking treedt.

Op deze plaats merken wij nog op dat het creëren van voorzienbaarheid door de terinzagelegging van een (ontwerp) programma er dus niet alleen voor zorgt dat er mogelijk **actieve risicoaanvaarding** kan worden tegengeworpen, maar ook bijdraagt aan het kunnen hanteren van een hogere drempel wegens het NMR. Indien de provincie aan de veilige kant wil gaan zitten, dan kan er worden gekozen voor een percentage van 2% van de waarde van de onroerende zaak.²⁷

- Begroten van inkomensschade vanwege gemiste opbrengst en NMR

Agrariërs zouden inkomensschade kunnen lijden als gevolg van de gebruiksbeperkingen. Het is altijd lastig om te bepalen welk deel van een omzetzijging kan worden toegerekend aan de gebruiksbeperkingen en welk deel bijvoorbeeld te maken heeft met weersomstandigheden.

Om die reden wordt in de praktijk bij het bepalen van de inkomensschade een vergelijking gemaakt tussen de gemiddelde omzet in de drie jaar voorafgaand aan het relevant worden van de schadeveroorzakende regels en in een voldoende lange periode daarna. Door een periode te nemen die zo lang mogelijk is, ontstaat een beter beeld en kunnen atypische jaren (lees: bijvoorbeeld jaren met veel extreme regenval) eruit worden gefilterd. Het begroten van de inkomensschade kan dus alleen als de gebruiksbeperkingen relevant zijn geworden (lees: in 2030 of 2035) en er omzetcijfers beschikbaar zijn.

Als er is begroot hoe hoog de jaarlijkse schade is, dient te worden bezien of die jaarlijkse schade uitstijgt boven de drempel wegens het NMR. In het onderhavige geval wordt er mogelijk een

²⁵ Wij constateren overigens dat in artikel 3.2., eerste lid, onder b, Beleidsregel nadeelcompensatie Noord-Brabant een percentage van 4% wordt genoemd dat strikt genomen ook van toepassing is bij directe schade. Ten tijde van het vaststellen van de bewuste beleidsregel ging het wetsvoorstel voor hoofdstuk 15 van de Omgevingswet nog uit van 4% voor zowel directe als indirecte schade. Later is dit gewijzigd naar alleen 4% voor indirecte schade bestaande uit waardedaling.

²⁶ Vgl. ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:552.

²⁷ Vgl. ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:336.

overgangstermijn geboden tot 2030 of tot 2035. De provincie zou zich op het standpunt kunnen stellen dat deze periode zo lang is dat alle inkomensschade vanaf 2030 of vanaf 2035 valt onder het **normaal maatschappelijk risico**.

Steun voor die gedachte kan wellicht worden ontleend aan een uitspraak van de Afdeling van 24 januari 2024.²⁸ In die kwestie ging het om een ondernemer die stelde als eigenaar/exploitant van een prostitutiepand in het A-kwartier in Groningen schade te lijden door het verbod op raamprostitutie. De Afdeling meende echter dat alle schade viel onder het NMR en wees in dat kader ook expliciet op een geboden overgangstermijn. De relevante rechtsoverwegingen worden hieronder weergegeven (citaat, onze onderstreping):

'De aanwezigheid van raamprostitutie in een wijk kan negatieve effecten hebben op het woon- en leefklimaat en op de openbare orde. Uit onderzoek blijkt dat ook legale prostitutie gepaard kan gaan met ernstige verstoringen van de openbare orde. Gemeenten, waaronder Den Haag, Arnhem en Utrecht, hebben daarom in de afgelopen 20 jaar aanleiding gezien om prostitutie-activiteiten nader te beperken of te verplaatsen. Dat dat ook in het onderhavige geval is gebeurd heeft het college dus niet ten onrechte als een normale maatschappelijke ontwikkeling in het algemeen belang aangemerkt. (...)

'De Afdeling komt tot de slotsom dat in dit geval een hoge mate van risicotoerekening in de rede ligt. Gelet daarop heeft het college in het besluit van 17 augustus 2010 een voldoende lange overgangstermijn, van bijna 6 jaar, geboden voor de aanpassing van de bedrijfsvoering. Dit is bijna twee keer de termijn waarvoor de vereiste vergunning werd verleend. Er is geen grond voor het oordeel dat de door [appellant]n gestelde schade na het verstrijken van de overgangstermijn niet onder het normale maatschappelijke risico, of het normale ondernemersrisico valt.'

De Afdeling concludeerde dus dat de geboden overgangstermijn van bijna zes jaar lang genoeg was om de bedrijfsvoering aan te passen en dat de geleden schade na die overgangstermijn onder het NMR viel en dus niet voor vergoeding in aanmerking kwam.

Indien de hierboven behandelde uitspraak zo zou kunnen worden uitgelegd dat als een overgangstermijn lang genoeg is dat alle schade dan onder het NMR valt. In voorkomend geval zouden GS zich op het standpunt kunnen stellen dat er **geen inkomensschade hoeft te worden vergoed als er een overgangstermijn wordt geboden tot 2035**. De redenering is dan dat de overgangstermijn tot het moment waarop de gebruiksbeperkingen moeten worden nageleefd zo lang is dat alle schade valt onder het NMR.

Wij kunnen echter geen zekerheid geven over het antwoord op de vraag of die redenering juridisch houdbaar is. Dat heeft te maken met het feit dat de in de voornoemde uitspraak van de Afdeling ook wordt benadrukt dat de activiteit waarop het verbod betrekking had – raamprostitutie – leidde tot veel overlast en al lange tijd ter discussie stond. Wij weten niet in hoeverre dat ook **een rol heeft** gespeeld. Ook in de literatuur is overwogen dat het nog onduidelijk is of de omstandigheid dat de overgangstermijn lang genoeg is volledig zelfstandig de conclusie kan dragen dat alle schade na die termijn onder het NMR valt.

²⁸ ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:227

Commented [5.1.2.e]: 5.2.1

5.2.1

5.2.1

5.2.1

Daardoor zou de schade dan toch ook al worden beperkt? En eerder passen binnen NMR?

Commented [5.1.2.e]: Dat is inderdaad relevant, maar niet iets wat langjarig zeker is (integendeel)....

Commented [5.1.2.e]: Provincie heeft ook nog subsidieregelingen, waarmee agrariërs worden ondersteund bij de omschakeling naar extensieve veehouderij of natuurinclusieve landbouw. Kunnen we dit aanvoeren als extra argument dat inkomensschade valt op NMR?

Commented [5.1.2.e]: Goed punt! Ik mis in bovenstaande analyse inderdaad de rol die ondersteunende regelingen (financieel of grondinstrumenten zoals kavelruil) spelen bij de (omvang van de) nadeelcompensatie.

Commented [5.1.2.e]: In deze uitspraak lijkt ook de termijn van de vereiste vergunning een rol te spelen.

Voor zover de provincie niet op voorhand in verband met een lange overgangstermijn meent dat alle schade al onder het NMR valt, kan er volgens ons worden gewerkt met een drempel van 8% van de normomzet. Dat percentage gebruiken GS zelf ook als het gaat om nadeelcompensatie bestaande uit inkomensschade door tijdelijke verkeersmaatregelen.²⁹

Indien er sprake is van jaarlijkse schade die uitstijgt boven de drempel wegens het NMR dan moet deze schade nog worden gekapitaliseerd (lees: vermenigvuldigd) met een bepaalde factor omdat de schade ieder jaar terug zal komen. Als het gaat om een eigenaar dan wordt gewerkt met een factor 10³⁰ en bij een pachter met een factor 8 of 9.³¹

- Begroting van schade vanwege hogere kosten en NMR

Als de schade bestaat uit hogere kosten, dan wordt een vergelijking gemaakt tussen de gemiddelde jaarlijkse totale kosten van een onderneming in de oude situatie met de jaarlijkse kosten in de nieuwe situatie. Ook hier weer geldt dat moet worden geabstraheerd van jaren die om wat voor reden dan ook niet representatief waren.

Als er sprake is van een bepaalde jaarlijkse kostenstijging dient te worden bezien of deze uitstijgt boven de drempel wegens het NMR. In dit kader zou kunnen worden gewerkt met 8% van de gemiddelde jaarlijkse kosten van de betrokken onderneming.³² Indien er voor vergoeding in aanmerking komende schade overblijft, dient deze nog te worden gekapitaliseerd (zie hiervoor).

Kan een overheid als grondeigenaar ook aanspraak maken op nadeelcompensatie?

Bij de beantwoording van deze vraag stellen wij voorop dat artikel 15.1 Omgevingswet voor wat betreft de materiële eisen aansluiting zoekt bij artikel 4:126 Awb, wat – op zijn beurt – weer een codificatie is van het zogenoemde égalitébeginsel.³³ Dat beginsel is als volgt door de Hoge Raad omschreven:³⁴

Een 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

²⁹ Zie artikel 3.2., eerste lid, onder a, Beleidsregel nadeelcompensatie Noord-Brabant

³⁰ ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1656

³¹ Zo wordt er bij de pachter van een hoeve gewerkt met een factor van 9, bij een pachter van los land met een factor van 8. Zie: HR 27 maart 2009, NJ 2009, 166 ('s Gravenhage / Soekhoe). HR 9 december 1964, NJ 1965/124, m.nt. Polak (Smit/Den Helder). De leeftijd van de ondernemer speelt geen rol bij de keuze voor een bepaalde kapitalisatiefactor. Zie: Van der Schans & Van Heesbeen, *Onteigening: het spel en de Knickers*, Reed Business 2011, p. 238-239.

³² rechtbank Rotterdam van 24 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4389. Er zou ook alleen kunnen worden gekeken naar de kosten voor bemesting. Rechtbank Zeeland-West-Brabant 10 augustus 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:5065, ABRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3121.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 20.

³⁴ HR 30 maart 2001, ECLI:NL:PHR:2001:AB0801 (Staat/Lavrijsen).

Commented [5.1.2.e]: Is het aan te bevelen om extra paragraaf toe te voegen aan provinciale nadeelcompensatie-regeling mbt overgangsgebieden? En dan o.a. dergelijke drempel voor omzetschade daar in op te nemen?

Commented [5.1.2.e]: Mag in NC regeling ook bijv. worden bepaald dat eigenaar van meerdere percelen daarvoor in één keer compensatie moet aanvragen? En niet voor ieder perceel apart?

Commented [5.1.2.e]: Stel dat eigenaar perceel grond regulier verpacht aan pachter, zonder beperkingen mbt mest, GWB. Moet eigenaar dan pachtvoorwaarden aanpassen nav opgelegde beperkingen voor overgangszones + pacht prijs verlagen? Of blijven pachtvoorwaarden ongewijzigd en worden die 'overruled' door beperkingen uit Omgevingsverordening?

Commented [5.1.2.e]: Stel dat kortdurende liberale pacht afloopt --> Is eigenaar dan verplicht om nieuwe pachtovereenkomst aan te gaan met beperkingen op grondgebruik (en lagere pacht prijs)? Zo ja: kan de eigenaar dan aanspraak maken op nadeelcompensatie voor verminderde pacht opbrengst?

te komen, maar gelijkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld

Uit deze passage kan worden afgeleid dat het égalitébeginsel is bedoeld om nadeelcompensatie toe te kennen aan 'burgers' en 'instellingen'.

Wij menen dat met de term 'instelling' niet is uitgesloten dat ook een overheid nadeelcompensatie zou kunnen krijgen voor een besluit van een andere overheid. De wet sluit dat in ieder geval ook niet uit. Uit artikel 4:126 Awb kan namelijk worden afgeleid dat 'een benadeelde' een verzoek om nadeelcompensatie kan doen en dat kan in theorie ook een overheid zijn.

Dat gezegd hebbend, menen wij **dat ook een gemeente of een waterschap als grondeigenaar aanspraak zou kunnen maken op nadeelcompensatie bestaande uit waardedaling vanwege een provinciaal besluit.**

Kan er voorafgaand aan moment waarop de gebruiksbeperkingen moeten worden nageleefd al nadeelcompensatie worden toegekend?

Wij menen dat er voorafgaand aan het relevant worden van gebruiksbeperkingen er al nadeelcompensatie kan worden toegekend voor waardedaling. De peildatum is dan de inwerkingtreding van de omgevingsverordening (stel: eind 2026) met daarin de gebruiksbeperkingen die in 2030 of in 2035 moeten worden nageleefd. Het is volgens ons in strijd met het stelsel van de wet om louter bij overeenkomst nadeelcompensatie aan ondernemers toe te kennen. Juridisch gezien moet er een verzoek worden ingediend waar vervolgens een appellabel besluit op wordt genomen.

Voorafgaand aan het moment waarop de gebruiksbeperkingen moeten worden nageleefd, kan er volgens ons al wel nadeelcompensatie worden toegekend die ziet op *waardedaling*. Dat komt omdat die schade al kan worden begroot en wel met de inwerkingtreding van de omgevingsverordening als peildatum.

Wij menen dat het daarentegen niet mogelijk is om voorafgaand aan het moment waarop de gebruiksbeperkingen moeten worden nageleefd al nadeelcompensatie toe te kennen voor *inkomensschade*. Dat komt omdat het niet mogelijk is om die schade dan al te begroten. Daarvoor is immers informatie nodig over de ontwikkeling van de omzet of de kosten ná het moment waarop de gebruiksbeperkingen relevant worden. Er kan dan ook geen voorschot worden toegekend.

In de praktijk zien wij nog weleens dat er vooruitlopend op de vaststelling en inwerkingtreding van een planologisch besluit al door overheden privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt over het al accepteren van gebruiksbeperkingen in ruil voor een vergoeding. Wij menen echter dat zulks leidt tot een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht.

In dit kader is relevant dat er dan via de privaatrechtelijke weg voorwaarden worden gesteld die ook publiekrechtelijk kunnen worden geborgd, waardoor er bestuursrechtelijke rechtsbescherming aan

Commented ^{5.1.2.e}: Vraag: provincie zit vaak met gemeenten en waterschappen samen in bestuurlijk overleg GGA per N200-gebied. Mag provincie wel bestuurlijke afspraken maken dat bijv. gemeenten zelf zorgen voor duurzame pachtvoorwaarden op hun gronden, zonder daarvoor nadeelcompensatie te claimen bij de provincie? Idem tav waterschappen?

Commented ^{5.1.2.e}]: 5.2.1

5.2.1

5.2.1

5.2.1

5.2.1

Commented [^{5.1.2.e}]: En schade daarvoor? Meteen na bekendmaking ontwerpprogramma? (schaduw schade). Lijkt mij niet toch?

derden wordt onthouden.³⁵ Ter verduidelijking merken wij op dat het onthouden van bestuursrechtelijke rechtsbescherming niet zozeer problematisch is ten opzichte van de huidige eigenaar van de grond. Hij is immers in de positie om tijdens de onderhandelingen met de provincie over de overeenkomst op basis waarvan de gebruiksbeperkingen worden geïntroduceerd 'ja' of 'nee' te zeggen. Voor wat betreft de huidige eigenaar maakt de keuze tussen privaats- en publiekrecht dus niet uit. Het publiekrechtelijk borgen van voorwaarden biedt daarentegen wel veel meer waarborgen voor alle andere personen, zoals natuurclubs en gebruikers van nabijgelegen percelen. Deze personen staan volledig buitenspel indien er wordt gekozen voor het privaatrechtelijk regelen van voorwaarden. Er is immers geen mogelijkheid voor hen om überhaupt op de hoogte te raken van de inhoud van de overeenkomst waarin voor hen relevante bepalingen kunnen staan. In het publiekrecht zijn die waarborgen er wel omdat er onder meer een ontwerp omgevingsverordening ter inzage wordt gelegd waar derde-belanghebbenden vervolgens ook op kunnen reageren. Indien er wordt gewerkt met instructieregels voor gemeenten dan staan er ook bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open tegen de uiteindelijk vast te stellen omgevingsplannen.

Ook als er eenmaal een omgevingsverordening is vastgesteld, blijft het lastig om een kwalitatieve verplichting te vestigen die ziet op gebruiksbeperkingen. Van belang is namelijk dat die verplichting ook zou gelden voor rechtsopvolgers en dus ook als het planologisch regime weer 'gunstiger' voor de agrariër zou worden. Ook in die situatie is er dus een risico dat een rechter oordeelt dat de overeenkomst (al dan niet deels) nietig is in verband met een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht.

Tot zover. Indien u nog nadere vragen heeft, dan horen wij dat graag.

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

Advocaten

AKD

Commented [5.1.2.e]: Ik vind dit een nogal 5.2.1 Want er worden gebruiksbeperkingen vastgesteld via een publieke procedure. Daar kan alles en iedereen van op de hoogte zijn en het zijne of hare van vinden en dit inbrengen bij het bevoegd gezag. Na vaststelling zijn die regels het kader waarbinnen eventuele privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt. En stel dat die afspraken minder vergaand zijn (en daarmee minder effectief) dan de regels, dan gelden die regels onverkort.

³⁵ Zie bijvoorbeeld: *Rechtbank Rotterdam 24 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11445*. Dit is een uitwerking van een *Windmill criterium* (NJ 1991/393). Zie ook: *HR 15 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:890, r.o. 3.2.4.: het is aan de wetgever om privaatrechtelijk handelen bij wet te voorzien. Als dat niet is gedaan, dan is dat een indicatie dat privaatrechtelijk handelen naast de publiekrechtelijke weg niet is toegestaan*.