

Schade voor woningen als gevolg van vliegtuig- lawaai, van egaliseren tot taxeren.

Ad van Heesbeen en Stijn Berns ¹

1. Inleiding

Begin jaren '80 werd op vliegveld Welschap te Eindhoven een nieuwe en ten opzichte van de oude baan, gedraaide start- en landingsbaan mogelijk gemaakt ter ontlasting van de geluidsoverlast voor Woensel, Nuenen en Wintelre. Ongeveer 20 jaar later, vlak voor de eeuwwisseling, is door het bestemmingsplan “Schiphol-West en Omgeving”, de 5e baan (de Polderbaan) in planologische zin mogelijk gemaakt en feitelijk aangelegd en in gebruik genomen rond het jaar 2003. Weer 20 jaar later staan wij aan de vooravond voor het openstellen van Lelystad Airport voor vakantievluchten. Een groot aantal adviezen op het gebied van rechtmatig veroorzaakte schade (planschade en nadeelcompensatie) zijn voorbij “gevlogen”. De geschiedenis herhaalt zich, de lessen die in het verleden geleerd zijn, kunnen toepassing krijgen bij Lelystad Airport maar ook bij andere grote infrastructurele projecten. De omzetting naar het Schadeloket Luchtvaart is een geschikt moment om terug te blikken op de circa 20 jaar durende schadeadvisering richting het Schadeschap Luchthaven Schiphol (hierna: het Schadeschap). De reikwijdte van deze beschouwing beperkt zich, om de omvang binnen de perken te houden, in hoofdzaak tot de invloed van het vliegtuiglawaai op het woongenot van woningen.²

2. De schadeorzaken en schadefactoren

In grote lijnen hebben drie potentiële schadeorzaken een rol van betekenis gespeeld in de advisering voor het Schadeschap.

¹ Mr. ing. A.C.M.M. (Ad) van Heesbeen RT en mr. S. (Stijn) Berns MRICS RT zijn als jurist/taxateur verbonden aan Gloudemans, www.gloudemans.nl. Zij waren allebei als voorzitter verbonden aan een adviescommissie.

² In meerdere uitspraken waaronder twee (Schiphol)uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRs) aanvaard althans het aannemelijk geacht dat de waarde van bedrijfspanden niet of nauwelijks worden beïnvloed door toenemende geluidshinder. Onder andere: ABRs van 13 maart 1997, No G09.93.0167 en ABRs van 25 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA3756.

1. de vaststelling van geluidszones onder het vierbanenstelsel;
2. het bestemmingsplan “Schiphol-West en Omgeving”;
3. het Luchthavenindelingbesluit en het Luchthavenverkeerbesluit en daaropvolgende besluiten.

Het bestemmingsplan “Schiphol-West en Omgeving” heeft de uitbreiding van de luchthaven Schiphol met een vijfde start- en landingsbaan met bijbehorende voorzieningen in planologische zin mogelijk gemaakt. Voornoemd bestemmingsplan is primair als grondslag voor de vergoeding om planschade aangemerkt. Het Aanwijzingsbesluit 1996, voor zover dat het vijfbanenstelsel betrof, heeft nimmer de onherroepelijke status verkregen. Het Aanwijzingsbesluit kon dus niet dienen als een schadeoorzaak die aan een nadeelcompensatieverzoek ten grondslag kon worden gelegd. Om die reden werd de schade door het mogelijk maken van de vijfde baan toegerekend aan het bestemmingsplan “Schiphol-West en Omgeving, dat pas drie jaar later onherroepelijk werd.

Volgordelijk krijgt de planschade als gevolg van dit bestemmingsplan als eerste in deze beschouwing bespreking ook omdat de eerste schadeverzoeken bezien in de tijd op deze schadeoorzaak toezagen.

Het wekt geen verbazing dat na “de poldercrash” van 25 februari 2009 het aspect “veiligheidsrisico”, meer dan daarvoor, de gemeoederen flink bezighield en vaker als schadefactor werd aangekruist.

In het jaar 2009 bevond de 20 jaar durende advisering voor het Schadeschap zich qua aantal uitgebrachte adviezen op het hoogtepunt. Afgezien van een enkele beperking in bebouwingsmogelijkheden door de vrijwaringszone en/of veiligheidszone (directe planschade), werd over het algemeen de stelling ingenomen dat een veranderende ligging binnen de vrijwaringszone en/of veiligheidszone voor een woning geen (planologisch) nadeel tot gevolg had. Een veiligheidsrisico van 10-6, inhoudende een kans dat een individuele burger of groep burgers getroffen wordt door een vliegtuigongeluk van eens in de miljoen jaren, had, zo werd gesteld, geen invloed op de verkoopwaarde van een woning. Eenzelfde beredenering werd gevolgd ten aanzien van andere gestelde schadefactoren zoals een toenemende verslechterde luchtkwaliteit (kerosinestank en

roetdeeltjes). Een substantiële toename ten opzichte van het vierbanenstelsel waarmee een fictieve koper rekening zou houden, werd niet verondersteld. In de schadeadviezen heeft vooral het schadeaspect “geluid” een grote rol van betekenis gespeeld en tot (plan) schade geleid.

3. Planschade

3.1 Algemeen

Bij de bepaling van de vermogensschade is in het planschaderecht maatgevend welke prijs een (willekeurige) redelijk denkend en handelend fictieve koper voor de onroerende zaak (woning) zou hebben geboden onmiddellijk voor de inwerkingtreding van het nieuwe regime en onmiddellijk erna. In het geval van planschade wordt de schade veelal begroot aan de hand van een waardeverschil van de woning. In het geval er een planologisch nadeel is, wordt de fictie aangenomen dat deze koper slechts bereid is de in de invloedssfeer gelegen woning te kopen tegen een lagere aankoop prijs dan in de voorheen geldende, planologische situatie. De geconstateerde waardedaling geeft in beginsel de omvang van de (plan)schade. De motivering en de omvang van de schade vloeit rechtstreeks voort uit de uitkomsten van de planologische vergelijking. De specifieke schadefactoren die de uitkomst van de planologische vergelijking en de aard en ernst van de inbreuk bepalen, zijn daarbij essentieel. Als vuistregel geldt dat hoe ernstiger de verslechtering is geweest, hoe hoger de planschade uitpakt. Met dit algemene uitgangspunt verduidelijken wij de wijze waarop de advisering voor het Schadeschap heeft plaatsgevonden.

3.2 De redelijk denkend en handelend koper

Voor het vaststellen van de planschade ten gevolge van geluidsoverlast veroorzaakt door de uitbreiding van Schiphol met een vijfde baan werd als “uitgangspunt” genomen een waardevermindering van 1% per 1 Kosteenheid³ (hierna: Ke) toename van

³ In de Ke wordt de jaarlijkse geluidsbelasting berekend door de bijdragen van alle vliegtuigen op een bepaalde wijze bij elkaar ‘op te tellen’. De bijdrage van een vliegtuig wordt daarbij uitgedrukt in het hoogste (piek)geluid en niet in het (meer gangbare) expositieniveau waarbij niet alleen het piekgeluid maar ook het aanzwellende en wegstervende geluid van een passage is verdisconteerd. Daarnaast houdt de Ke geen rekening met de bijdragen van vliegtuigen die minder geluid veroorzaken dan 65 dB(A).

de geluidsbelasting. Deze geluidsmaat “Ke” is begin jaren zestig geïntroduceerd door een commissie onder leiding van prof. Dr. Ir. C.W. Kosten.⁴ De Ke is zo gedefinieerd dat hij rechtstreeks een schatting opleverde voor de omvang van ernstige geluidshinder. Het percentage ernstig geluidgehinderden is namelijk gelijk aan de Ke-waarde minus 10. Van een populatie die is blootgesteld aan 35 Ke zou volgens deze schatting dus circa 25% ernstig “geluidgehinderd” zijn; 20 Ke levert een schatting van 10% ernstig geluidgehinderden.

Geïnspireerd door het Basisdocument⁵ en de ervaringen bij vliegveld Welschap te Eindhoven werd een methodiek ontwikkeld waarbij een geconstateerde toename van de geluidsbelasting kon worden gekwantificeerd naar een schadebedrag. Uitgangspunt daarbij was de eerdergenoemde redelijk denkend en handelend koper die bij de aankoop van zijn woning het beschikbare materiaal met informatie over de (mogelijke) geluidsbelasting zou raadplegen.

Voor het bepalen van de redelijkerwijs te verwachten geluidsbelasting⁶ van een woning van een verzoeker in de “oude” planologische situatie (bij gebruik van het vierbanenstelsel) maakten de adviescommissies gebruik van de kaarten die als bijlage E3 en bijlage E4 bij het Aanwijzingsbesluit waren gevoegd.

Voor de “nieuwe” planologische situatie (gebruik van het vijfbanenstelsel) maakten de adviescommissies gebruik van de kaarten die als bijlagen E1 en E2 bij het Aanwijzingsbesluit waren gevoegd.

Op deze kaarten stonden de Ke - geluidszones vanaf de grenswaarde 35 Ke⁷ en de grenswaarde voor het geluid dat wordt veroorzaakt door structureel uitgevoerd vliegverkeer dat in de nachtelijke periode toelaatbaar is, gesteld op 26 dB(A)LAeq.⁸ Aan de hand van dit bij het Aanwijzingsbesluit behorende kaartmateriaal kon een handvat worden gegeven aan een systeem gebaseerd op juridische uitgangspunten zoals gebruikelijk in het planschaderecht. Hoewel vaak betwist door de aanvragers, kon in het verlengde van de rechtmatige schade niet anders dan ervan uitgegaan worden dat de piloten zich hielden aan de gegeven vliegroutes waarop de hiervoor genoemde geluidszones waren gebaseerd.

Vastgesteld kan worden dat veel werd verwacht van de redelijk denkend en handelend koper. Niet alleen werd hij of zij geacht bij aankoop het bestemmingsplan maximaal te raadplegen maar ook werden zij geacht een koppeling te maken met de kaarten zoals opgenomen in het Aanwijzingsbesluit alsmede voor de latere besluitvorming de Ke- en LAeq-maten “om te rekenen” naar Lden⁹ maten meer specifiek handhavingpunten.¹⁰ In het vervolg van deze beschouwing wordt meer ingegaan op de waardering van de schade en het hiervoor genoemde uitgangspunt van 1% waardevermindering per 1 Ke waaraan al snel de kwalificatie “standaardformule” of “lineaire benadering” werd toegedicht terwijl de oorspronkelijke insteek was dat er sprake was van een min of meer lineaire benadering.

⁴ Deze commissie heeft in 1967 een rapport uitgebracht met voorstellen tot wetswijziging en tot onder meer de introductie van een nieuwe maat om de geluidsbelasting uit te drukken. Op basis van dit rapport is de Luchtvaartwet in 1971 gewijzigd.

⁵ Het Basisdocument is een door de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol opgestelde handreiking zonder bindende werking aan de adviescommissies ter bevordering van consistente besluitvorming.

⁶ In latere rechtspraak is de “reële prognose” geïntroduceerd onder andere: ABRV van 9 juni 2010, ECLI:NL:RVS2010:BM7112.

⁷ Afkomstig van het op de Luchtvaartwet gebaseerde Besluit Geluidsbelasting Grote Luchtvaartterreinen van 15 juli 1981.

⁸ Equivalent A-weighted Level. In deze geluidsmaat zijn over een periode variërende geluidniveaus gemiddeld tot één waarde. Zowel de hoogte als het verloop van het geluidniveau spelen hierbij een rol. De A-weging houdt rekening met de gevoeligheid van het menselijk oor voor de toonhoogte van het geluid. De eenheid wordt gegeven in dB(A). Gevonden op <http://www.encyclo.nl/lokaal/10004>.

⁹ ‘Lday-evening-night’. Een equivalente geluidsmaat (zie LAeq), waarbij, gelijk aan de Letmaal-maat, het geluid in de avond en nacht zwaarder telt dan het geluid overdag. Een belangrijk verschil met de Nederlandse Letmaal-maat is echter dat alle etmaalperioden meetellen en dat niet de etmaalperiode met de hoogste waarde volledig bepalend is. Gevonden op <http://www.encyclo.nl/lokaal/10004>.

¹⁰ De Ke-norm kent een lineaire relatie tussen het percentage gehinderden en de geluidsbelasting. De Lden-norm laat een meer parabolisch verloop zien waarbij met name hogere geluidsbelastingen tot een relatief hoger percentage gehinderden leidt. Een belangrijk verschil is dat de Ke-norm alleen rekent met de in decibellen te meten geluidsbelasting op een imaginair punt boven de woning terwijl de Lden norm ook het geluid dat aanzwelt en wegvloeit meeneemt.

4. De taxatie

4.1 Uitgangspunten

Omdat van een feitelijke aan- en/of verkoop geen sprake is, is het in de planschadepraktijk niet ongebruikelijk om bij de taxatie van een planologisch nadeel gebruik te maken van controlepercentages die een indicatie kunnen geven over de waardedaling.¹¹ Hiervoor is beschreven welk “systeem” en bijbehorende ficties de adviescommissies hebben gehanteerd om zodoende vorm te geven aan de omvang van de schade als gevolg van de factor geluid. De rechtspraak geeft aan dat bepalen van de schade meer is dan een optelsom van schadefactoren en dat met enige terughoudendheid te wijzen is op de methode waarin de cumulatie van schadefactoren naar aard en zwaarte worden gerelateerd aan een percentage waarmee de waardevermindering tot uitdrukking wordt gebracht. Controlepercentages zijn volgens de rechtspraak geen vaststaande normen, maar dienen louter ter controle van de taxatie van een planologisch nadeel: de controlepercentages tonen of de waarden juist benaderd zijn.¹²

Voor het uitgangspunt 1% waardevermindering per 1 Ke geluidstoename baseerden de adviescommissies zich onder meer op kennis en het inzicht in de prijsontwikkeling van woningen in de directe omgeving van luchthaven Schiphol vanaf de start van hun werkzaamheden in het jaar 2000. Uitgangspunt daarbij was dat tussen een geluidsbelasting van 35 Ke en een geluidsbelasting van 65 Ke de maximale toename van de geluidsbelasting 30 Ke bedraagt. Doet een dergelijke toename zich voor dan zal de waardedaling van de woning maximaal 30% zijn.

Redelijk handelend kopers (zo werd aangenomen) zullen bereid zijn een geluidstoename van 30 Ke te accepteren, wanneer hiertegenover staat dat het object kan worden gekocht voor 70% van de waarde van vergelijkbare objecten op een locatie zonder de rond Schiphol aanwezige geluidsbelasting.

4.2 De ondergrens

De zone 35 Ke is daarbij in principe als ondergrens aangehouden mede gelet op het heersende omgevingsgeluid van andere bronnen dan Schiphol. In het Basisdocument staat hierover beschreven dat de vraag zou kunnen rijzen of de omstandigheid dat de (toegenomen) geluidsbelasting de waarde van 35 Ke niet overschrijdt, in de weg zou kunnen staan aan schadevergoeding wegens toegenomen geluidsbelasting. Beschreven is dat de Besliscommissie voornemens was deze vraag ontkennend te beantwoorden omdat in de rechtspraak is aanvaard dat geluidsbezwaren (bijvoorbeeld) tot vermindering van woongenot en dus tot waardedaling van een woning kunnen leiden.¹³ Mede gelet op de rechtspraak zou de Besliscommissie voornemens zijn, aldus het Basisdocument, zich op het standpunt te stellen dat het enkele feit dat de als gevolg van een planologische wijziging te verwachten geluidsbelasting op de gevel van een woning de grenswaarde van 35 Ke niet zal overschrijden, niet (zonder meer) tot de conclusie kan leiden dat een belanghebbende niet in een nadeliger planologische situatie is komen te verkeren. In navolging van de betreffende adviescommissie werd door de Besliscommissie in de zaak die uiteindelijk heeft geleid tot de uitspraak van 5 december 2007¹⁴ een ondergrens van 35 Ke verdedigd. Met alleen de verkoopgegevens van de woningen in de omgeving van Assendelft was volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) de ondergrens van 35 Ke onvoldoende gemotiveerd. De adviescommissies hadden daarbij in aanmerking genomen dat een geluidsbelasting van minder dan 35 Ke te midden van andere omgevingsgeluiden geen zelfstandige invloed zou hebben op de waarde van een woning. Overweging daarbij was dat het gehele gebied van 55 bij 55 kilometer in de omgeving van Schiphol hinder ondervindt van de invloed van de luchthaven. Dit overtuigde de Afdeling niet. De Afdeling bereedeneerde dat van de bevolking die een geluidsbelasting van 35 Ke ondervindt ongeveer 25% dit als ernstige hinder ervaart. Dit betekende volgens de Afdeling niet dat een toename van de geluidsbelasting als gevolg van vliegverkeer welke niet leidt tot overschrijding van de grenswaarde van 35 Ke, te midden van andere omgevingsgeluiden geen zelfstandige invloed op de waarde van een woning kan hebben. De zone 65 Ke

¹¹ Zie uitgebreid: S. Berns, ‘De Planschadetaxatie, PRO 2016, afl. 2.

¹² ABRS van 31 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:566.

¹³ Pagina 28 Basisdocument verwijst naar: ABRS van 28 mei 1990, BR 1991, (Groenlo); ABRS van 6 juli 1995, BR 1996, p. 661 (Hendrik-Ido-Ambacht).

¹⁴ ABRS van 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9458.

is als maximum genomen, omdat bij een nog hogere geluidsbelasting geen woningen of andere geluidsgevoelige gebouwen in bestemmingsregelingen opgenomen mogen worden.

4.3 Min of meer 1% waardevermindering per 1 Ke

Het hiervoor genoemde min of meer lineaire verband tussen 1% en 1 Ke werd ondersteund door een drietal studies.¹⁵ Uit deze studies bleek ook dat van een “standaardformule” geen sprake kon zijn. De waardedalingen in een wijk met duurdere woningen waren gemiddeld hoger¹⁶ en ook bleek hieruit dat de waardedaling in een gebied waar al veel geluidsbelasting was relatief lager zou (moeten) zijn. Dat in alle gevallen met de hiervoor gegeven “nuances” rekening is gehouden en dat ook voor deze “formule”



Afbeelding 1

¹⁵ Ståle Navrud, “The State-Of-The-Art on Economic Valuation of Noise, Final Report to European Commission DG Environment April 14th 2002”, te downloaden van het webadres <http://ec.europa.eu/environment/noise/pdf/020414noisereport.pdf>; - J. Udo, L.H.J.M. Janssen en S. Kruitwagen, “Stilte heeft zijn ‘prijs’”, Economisch Statistische Berichten van 13 januari 2006 (verschenen in: ESB, jaargang 91, nr. 4477, 13 januari 2006); - R.J. van den Brink, “Economische waardering van stilte”, verschenen in Economische Statistische Berichten van 26 november 1999 (verschenen in: ESB, jaargang 84, nr. 4231, pagina 876, 26 november 1999).

¹⁶ Vergelijk ook het onderzoek van dr. M.A.J. Theebe, getiteld: plains, trains and automobiles; the impact on traffic noise on house prices.

enige terughoudend geboden was, werd niet altijd onderkend. Van een advies waarbij de lineaire benadering niet rechtstreeks werd toegepast omdat er sprake was van een dure woning met een groot tuinareaal werd een stevige motivering verlangd.

Eén van de eerste zaken, althans voor een woning, speelde zich af in de Dorpsstraat van Assendelft. Om een indruk te geven van de hiervoor beschreven benadering zijn fragmenten van eerdergenoemde kaarten met geluidszones behorende bij het Aanwijzingsbesluit in afbeelding 1 ter illustratie afgebeeld. De betreffende woning had onder het vierbanenstelsel een geluidsbelasting van minder dan 35 Ke en als gevolg van het vijfbanenstelsel een flinke toename van ongeveer 46 Ke.

De onderzoeksresultaten van een prijsanalyse in de markt van verkoopprijzen van woningen in Assendelft (onmiddellijk voor en na de peildatum) lieten geen beeld zien op grond waarvan de hiervoor genoemde lineaire benadering niet zou kunnen worden gevolgd.¹⁷ Een later door de Afdeling “opgedragen” onderzoek naar de marktontwikkeling rondom Schiphol gaf hetzelfde beeld, waarover later in deze beschouwing meer. In deze eerste zaken te Assendelft werd voor wat betreft de omvang van de planschade door de gemachtigde van aanvrager verwezen naar eerdere ervaringen die waren opgedaan met vliegveld Welschap te Eindhoven en de daaruit voortvloeiende rechtspraak.¹⁸ Een min of meer lineaire benadering tussen een percentage van 2,66%¹⁹ per Ke²⁰ werd in een aantal gevallen bij vliegveld Welschap door de rechterlijke macht niet als kennelijk onredelijk of onevenwichtig aangemerkt en het betreffende bestuursorgaan had deze op correcte wijze toegepast. Dit percentage was in het geval van vliegveld Welschap gebaseerd op de aanname dat een geluidsbelasting van 65 Ke of meer resulteert in een waardevermindering van 80%. Een ondergrens van 35 Ke werd ook bij Welschap gehanteerd. Een vergelijking tussen het in de randstad gelegen Schiphol met vliegveld Welschap ging volgens de adviescommissies niet volledig op. Vliegveld Welschap betreft een relatief klein regionaal vliegveld met één start- en landingsbaan,

¹⁷ Een onderzoek van bureau CED Nomex uit Capelle aan den IJssel naar verkoopprijzen van woningen rondom vliegveld Beek (Limburg) gaf ook geen aantoonbaar afwijkend beeld ten opzichte van het landelijk beeld.

¹⁸ Onder andere: ABRS van 13 maart 1997 in zaak no. G09.93.0167, AB 1997, 362 m.nt. B.J. van Schueler.

¹⁹ $\frac{65 \text{ Ke} - 35 \text{ Ke}}{30 \text{ Ke}} = 2,66\% \text{ per Ke}$

²⁰ ABRS van 13 maart 1997 in zaak no. G09.93.0167, AB 1997, 362 en ook rechtbank 's-Hertogenbosch 23 juni 2006, ECLI:NL:RBSHE:2006:AY0270.

waarbij het ging om een baanverdraaiing. Het aantal vliegbewegingen was lager en de nachtelijke belasting niet vergelijkbaar. Uitgangspunt voor de schade was (ook hier) een taxatie²¹ van de waarde van de woning direct voor en onmiddellijk na in dit geval het onherroepelijke vrijstellingsbesluit van 11 oktober 1982. In de hiervoor genoemde rechtspraak met betrekking tot vliegveld Welschap werd door diverse appellanten een berekeningssystematiek voorgestaan waarbij gebruik wordt gemaakt van een lineaire verhouding tussen de waardedaling en toenemende geluidsbelasting. Niet alleen de hiervoor besproken benadering van 2,66% per Ke maar ook andere benaderingen zijn geopperd. De Afdeling gaf hierover aan er niet van overtuigd te zijn dat een dergelijk berekeningssysteem een principiële ander karakter in zich heeft dan de in beginsel bij vliegveld Welschap gehanteerde methode voor het bepalen van de waardedalingen. De Afdeling geeft aan dat bij elke inschatting immers een zeker verband tussen de waardedalingen en de mate waarin appellanten geluidshinder ondervinden een rol spelen.²² Een ander wezenlijk verschil tussen vliegveld Schiphol en vliegveld Welschap betreft de wijze waarop met de door de overheid gesubsidieerde isolatiemaatregelen is omgegaan. Bij vliegveld Welschap werd een systeem gehanteerd waarbij 25% van de isolatiekosten op de waardedaling van de woningen in mindering werd gebracht. De Afdeling oordeelde hierover in eerdergenoemde rechtspraak dat niet valt in te zien waarom verrekening (gedeeltelijk) achterwege zou moeten blijven nu de uitvoeringskosten van de geluidwerende voorzieningen kunnen worden aangemerkt als compensatie voor de geleden planschade. In dit licht is het interessant, voordat wordt overgestapt naar de andere schadeoorzaken, eerst een zijstap te maken naar een subonderdeel van de schadebeoordeling namelijk dat deel dat werd vergoed door isolerende maatregelen op de schadegevoelige woning.

4.4 Isolerende maatregelen

Kennelijk werd het in het geval van vliegveld Welschap redelijk geacht om de isolatiekosten van de geluidwerende voorzieningen deels in mindering te brengen op de toe te kennen vergoedingen als zijnde schade die anderszins was verzekerd.²³ Een deel van

²¹ De Afdeling geeft toe aan appellanten dat de in opdracht van de schadecommissie uitgevoerde taxaties van de waarde van deze woningen direct voor en onmiddellijk na de peildatum niet of nauwelijks zijn gemotiveerd.

²² ABRS van 13 maart 1997 in zaak no. G09.93.0167, AB 1997, 362, pagina 11 van 19.

²³ Toen nog op basis van artikel 49, eerste lid, WRO.

deze kosten kon naar het oordeel van de Afdeling worden aangemerkt als compensatie (in natura) voor de geleden planschade, welke onder meer zou kunnen blijken uit een waardevermindering van de woning van betrokkenen. Naar het oordeel van de Afdeling diende echter ook onder ogen te worden gezien dat de getroffen voorzieningen ook nadelen met zich konden meebrengen, waaronder verminderde mogelijkheden tot ventilatie van de woning en isolatie ook tegen normale, niet als hinderlijk ervaren, omgevingsgeluiden. Ook moest onderkend worden dat de geluidsbelasting alleen binnenshuis was afgenomen, en dan nog uitsluitend in het geval ramen en deuren gesloten bleven.

Gelet daarop achtte de Afdeling termen aanwezig om een bedrag, ter grootte van circa 25% van de kosten van de vanwege het Rijk (het Ministerie van Defensie) getroffen geluidwerende voorzieningen, in mindering te brengen op de toe te kennen planschadevergoedingen. Zoals beschreven in het Basisdocument²⁴ was de Besliscommissie voornemens een gelijke benadering te volgen in verband met de voor rekening van het Rijk getroffen geluidwerende voorzieningen aan woningen in de nabijheid van de luchthaven Schiphol.

Toch werd in het geval van Schiphol, zo bleek achteraf, een enigszins andere benadering gekozen. Voordat hierop wordt ingegaan volgt hieronder eerst een algemene beschrijving over compenseren in natura en voordeelsverrekening.²⁵

Artikel 6.1 Wet ruimtelijke ordening sluit een compensatie in natura niet uit, in welk geval schadevergoeding in geld achterwege kan blijven omdat de schade alsdan anderszins is verzekerd. In artikel 6.1.3.4. lid 2 Besluit ruimtelijke ordening is opgenomen dat de adviseur die het bestuursorgaan over de hoogte van de toe te kennen tegemoetkoming heeft geadviseerd, indien het bestuursorgaan een daartoe strekkend verzoek doet, voorstellen kan doen voor maatregelen of voorzieningen waardoor de schade, anders dan door een tegemoetkoming in geld, kan worden beperkt of ongedaan gemaakt.

²⁴ Bladzijde 28 en 29.

²⁵ In het onteigeningsrecht wordt de zinsnede aftrek "nieuw voor oud" wel eens gehanteerd.

In ditzelfde artikel staat dat indien een schadeoorzaak naast schade tevens voordeel oplevert, dit voordeel bij het advies over de te vergoeden schade in aanmerking moet worden genomen. Volgens de rechtspraak is de keuze of een planschade gecompenseerd wordt in geld of in natura in beginsel aan het betreffende bestuursorgaan (de gemeente). De voorkeur van aanvrager voor een bepaalde wijze van compensatie is daarbij niet doorslaggevend. Compensatie in natura van planschade kan op twee manieren. Een mogelijkheid is door het geheel of gedeeltelijk terugdraaien van de schadeveroorzakende planologische wijziging of door schadebeperkende maatregelen te (laten) nemen, waardoor de gevolgen van het planologische nadeel geheel of gedeeltelijk worden opgeheven (bijvoorbeeld door geluidsisolerende maatregelen aan woningen te treffen, of te voorzien in een scheidingsmuur of afschermend groen).²⁶

De uitbreiding van de luchthaven Schiphol is gepaard gegaan met een omvangrijk isolatieprogramma.²⁷ Op grote schaal zijn isolerende voorzieningen aan woningen getroffen waardoor schade als gevolg van toegenomen geluidsbelasting is beperkt. De adviescommissies bedienden zich van het standpunt dat realisering van geluidsisolerende voorzieningen naast een betere geluidsisolatie andere voordelen met zich meebrengt, zoals een betere warmte-isolatie en vernieuwing van bouwelementen waartegenover nadelen staan, zoals verminderde mogelijkheden tot ventilatie, isolatie van niet hinderlijk omgevingsgeluid, mogelijk enig ruimteverlies en hogere vervangingskosten. De opvatting van de adviescommissies was, in het algemeen, dat deze voordelen en nadelen van deze aspecten tegen elkaar waren weg te strepen. De eventuele waardevermindering wordt positief beïnvloed door de effectiviteit van de te treffen voorzieningen. De adviescommissies beoordelen derhalve de situatie van de woning naar de peildatum, zijnde in de “geïsoleerde staat”.

²⁶ ABRS van 21 juni 1990, BR 1991, Groenlo; ABRS van 25 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV0284, ABRS van 14 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BG9784.

²⁷ Vanaf 1984 zijn woningen in de omgeving van de Luchthaven Schiphol door het Rijk voorzien van geluidwerende voorzieningen tegen vliegtuiggeluid. Deze activiteiten vonden aanvankelijk plaats op grond van de uit 1983 daterende Regeling geluidwerende voorzieningen (RGV). In 1997 is de RGV vervangen door de Regeling geluidwerende voorzieningen 1997 (Stcrt. 1997, 47; RGV'97).

De invloed van de geluidsbelasting op de waarde van een woning en de min of meer lineaire verhouding van 1% daling per 1 Ke had dan ook te gelden voor een geïsoleerde woning of de fictie van een nog te isoleren woning. In aanvulling op de eerdergenoemde nuance op de formule 1% daling per 1 Ke kunnen die gevallen worden genoemd waarbij isolatie vanwege technische redenen niet mogelijk was. Uitgebreid is beschreven op welke wijze de planschade voor de uitbreiding van het Schadeschap is begroot. Aan de andere onder 2 genoemde andere schadeoorzaken is het stelsel van nadeelcompensatie ten grondslag gelegd. Volgordelijk gelijk aan de advisering voor het Schadeschap word hieraan in deze beschouwing ter afronding aandacht besteed.

5. Nadeelcompensatie

Voor de wijze waarop de schade in de advisering werd begroot voor de andere schadeoorzaken, bleek (achteraf) de bijbehorende kwalificatie “planschade” dan wel “nadeelcompensatie” van belang te zijn. Zonder in een juridisch doolhof te (willen) verzanden is in één van de Schiphol(tussen)uitspraken²⁸ naar voren gekomen dat een verzoek om nadeelcompensatie anders moet worden beoordeeld dan een verzoek om planschade. Dit betrof de gestelde schade als gevolg van het instellen van de geluidszones. De adviescommissies hanteerden een systeem waarbij aan de bewoners binnen de geluidszone een financiële compensatie werd geboden in de vorm van een “egaliseringsvergoeding”, een forfaitaire vergoeding van 1% tot 6% per geluidcontour van 5 Ke. De Afdeling verlangde een betere motivering van deze door de adviescommissies gehanteerde egaliseringsvergoeding. Vooral omdat aan de maatstaf voor het vaststellen van planschadevergoedingen voor waardevermindering van woningen ten gevolge van de vijfde baan een uitvoerig onderzoek ten grondslag lag en werd uitgegaan van een waardevermindering van woningen van 1% per 1 Ke.

Het betoog van de Besliscommissie dat de vaststelling van de geluidszones onder het vierbanenstelsel in het Aanwijzingsbesluit juist niet heeft geleid tot schade in de vorm van een concreet taxeerbare vermindering binnen een geluidszone, omdat er voorheen geen juridische beperkingen golden voor de geluidsbelasting van de woningen, slaagde

²⁸ ABRS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3436.

niet bij de Afdeling. Bij een verzoek om nadeelcompensatie dient volgens de Afdeling in voornoemde tussenuitspraak geen vergelijking van opvolgende juridische regimes te worden gemaakt, maar een vergelijking van het juridische regime dat is vastgesteld voor een beperkte groep burgers met het juridische regime dat geldt voor burgers die zich in een vergelijkbare situatie bevinden²⁹. In deze tussenuitspraak verduidelijkt de Afdeling het onderscheid tussen planschade en nadeelcompensatie onder andere aan de hand van het algemene rechtsbeginsel van gelijkheid voor de openbare lasten (het *égalité*-beginsel). Enigszins opmerkelijk omdat dit beginsel vlak na deze tussenuitspraak met de inwerkingtreding van de Wro per 1 juli 2008 ook voor planschadeverzoeken is gaan gelden.³⁰ Net als in de uitspraak van 5 december 2007³¹ gaf de Afdeling in de hiervoor genoemde tussenuitspraak (wederom) mee om onderzoek te verrichten naar “de markt” ter beoordeling of er een verschil in waarde kon worden vastgesteld van verkoopprijzen te relateren aan de factor “geluid”. Het antwoord op de vraag of de fictieve willekeurige redelijk denkend en handelend koper en verkoper in de praktijk hetzelfde denken en handelen zou daarmee antwoord kunnen krijgen. In de uitspraak van 5 december 2007 gaf de Afdeling bovendien mee dat na de peildatum betaalde verkoopprijzen niet zonder meer buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Dit omdat de planologische wijziging een peildatum gaf in april 1999 maar de vliegtuigen pas in 2003 na aanleg van de vijfde baan gingen vliegen. Het bleek uiteindelijk niet mogelijk te zijn om op de peildatum een verschil in waarde vast te stellen tussen woningen in het invloedsgebied van Schiphol binnen en buiten de geluidszones.³² Uit het onderzoek bleek dat voor een redelijk denkend en handelend koper andere factoren dan geluid kennelijk zwaarder meewegen in de beslissing om op een bepaalde locatie te gaan wonen. Met deze conclusie hield de gekozen egalisatievergoeding alsnog stand.³³

²⁹ In latere rechtspraak heeft de Afdeling expliciet overwogen dat voor het LVB 2008 wel degelijk een vergelijking van opeenvolgende regimes moet worden gemaakt, ABRs 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:572.

³⁰ Kamerstuk 33 135: Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht.

³¹ ABRs van 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9458.

³² Een aangestelde commissie van deskundigen: mr. ing. A.C.C.M. van Heesbeen, C.G. Plomp en G. Dekker heeft hiertoe op 10 januari 2011 een onderzoek uitgevoerd, nader toegelicht bij brief van 16 februari 2011.

³³ ABRs 11 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4066

6. Het slot

Zoals te doen gebruikelijk in het planschaderecht wordt de omvang van de schade geschat aan de hand van “de redelijk denkend en handelend koper”. Met de fictie van deze redelijk denkend en handelend koper, die de (planologische en juridische) regimes maximaal raadpleegt en daarop zijn of haar (aankoop)prijs bepaalt, is een evenwichtig systeem ontstaan waarmee de schade objectief kan worden begroot. In het geval van het Schadeschap heeft aan de hand hiervan consequente en eenduidige schadebesluitvorming plaats kunnen vinden. De advisering voor het Schadeschap en de hieruit voortvloeiende jurisprudentie heeft ons ook geleerd dat de werkelijke koper, zo blijkt, ook rekening houdt met andere “variabelen” dan alleen de maximale planologische invulling van de planologische regimes. In aansluiting hierop vragen wij ons tot slot af hoe lang nog kan worden volgehouden dat de fictieve koper die alleen de maximale regimes raadpleegt, redelijk denkt en handelt?