**Advies**

voor

van

datum 4 juni 2026

inzake Voorzienbaarheid peilverhoging Nota Ruimte

zaaknr 11025921

## 1 Inleiding

1.1 De ontwerp-Nota Ruimte (hierna: ontwerpnota) geeft, onder meer, de visie van de Rijksoverheid weer voor het behoud van het laagveenlandschap in Nederland. Ten aanzien van veenweidegebieden wordt aangegeven dat, met het oog op de Europese water-, natuur- en klimaatdoelstellingen en om de uitstoot van broeikasgassen door bodemdaling tegen te gaan, gebiedsgericht wordt toegewerkt naar een hoger (grond)waterpeil van 20 tot 40 centimeter onder het maaiveld, afhankelijk van de bodemcompositie en de omstandigheden van het watersysteem.[1] In uitzonderlijke gevallen bestaat er ruimte voor het verantwoordelijk bestuursorgaan om hier gemotiveerd van af te wijken.

1.2 Bij de behandeling in de Tweede Kamer is de vraag opgekomen of de passage uit de ontwerpnota gevolgen heeft voor een aanvraag om nadeelcompensatie, in die zin dat de passage ertoe leidt dat de schade voorzienbaar is en geen aanspraak bestaat op nadeelcompensatie. Naar aanleiding hiervan is ons om advies gevraagd in hoeverre de ontwerpnota tot voorzienbaarheid kan leiden. Daarbij heeft u ons ook verzocht om de passages over veenweidegebieden uit de Nationale Omgevingsvisie (hierna: NOVI) en de Kamerbrief van 25 november 2022 over "Water en Bodem sturend" (hierna: Kamerbrief) te betrekken.[2]

1.3 Hieronder beantwoorden wij uw vragen.

[1] Zie specifiek pagina 87 van de ontwerpnota.
[2] Wij hebben geen onderzoek verricht naar eventuele andere beleidsdocumenten en hun relevantie voor de voorliggende vragen.

## 2 Samenvatting

- Een benadeelde kan op grond van artikel 15.1 Ow voor schade die ontstaat door een peilbesluit als bedoeld in artikel 2.41 Ow om nadeelcompensatie verzoeken. De schade kan bestaan uit inkomens- of vermogensverlies (waardevermindering) door het peilbesluit, dat zonder dit besluit niet zou zijn ontstaan. Ook kosten die zijn gemaakt om de schade te beperken, komen voor nadeelcompensatie in aanmerking. Bij de beoordeling of de getaxeerde schade voor vergoeding in aanmerking komt, speelt voorzienbaarheid op twee manieren een rol. Ten eerste is van belang of de benadeelde het risico op schade heeft aanvaard (*concrete voorzienbaarheid*). Daarnaast kan de schade ook *abstract voorzienbaar* zijn. Dit komt tot uitdrukking in het normaal maatschappelijk risico (NMR): het deel van de schade dat voor rekening van de benadeelde blijft.
- Bij concrete voorzienbaarheid wordt onderscheid gemaakt tussen passieve en actieve risicoaanvaarding. Van *passieve risicoaanvaarding* is sprake als een eigenaar bestaande planologische bouw- of gebruiksmogelijkheden niet benut, terwijl voorzienbaar was dat deze zouden vervallen en hij nog voldoende tijd had om daarvan gebruik te maken. Bij een peilbesluit speelt dit in principe niet, omdat dit besluit de bouw- en gebruiksmogelijkheden niet wijzigt. Van *actieve risicoaanvaarding* is sprake als de aanvrager een investeringsbeslissing neemt, terwijl de schadeoorzaak voor een redelijk handelend koper voorzienbaar was. Het risico op het intreden van de schade is bij de investeringsbeslissing in dat geval aanvaard. Dit geldt alleen voor de situatie dat de aanvrager een investeringsbeslissing heeft genomen ná publicatie van een concreet, openbaar gemaakt beleidsvoornemen waaruit de peilverhoging voorzienbaar was.
- Om te beoordelen of naar aanleiding van de ontwerpnota, Kamerbrief of NOVI actieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen moet worden bezien of deze documenten kwalificeren als concrete, openbaar gemaakte beleidsvoornemen. Van een "openbaar" beleidsvoornemen is sprake als een redelijk handelend koper daarvan kennis kon nemen en door de publicatie aanleiding had om nader onderzoek te verrichten. Voor dat laatste is relevant dat de zakelijke inhoud van het beleidsvoornemen in de publicatie voldoende duidelijk is omschreven. Van een "concreet" beleidsvoornemen is sprake als op basis van de inhoud voor een redelijk handelend koper aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat schade zou optreden door de peilverhoging.
- In onze optiek kwalificeert de ontwerpnota als zodanig. Door de kennisgeving in de Staatscourant, waarin is aangegeven waar de ontwerpnota kan worden geraadpleegd, staat vast dat van de inhoud kennis kon worden genomen. Uit die kennisgeving blijkt ook dat het Rijk in de nota beleidskeuzes heeft gemaakt over de inrichting van landbouw en natuur, water en bodem in Nederland. Op basis van de tekst en de kaart met indicatieve weergave van de veenweidegebieden blijkt voldoende concreet dat het peil in deze gebieden mogelijk wordt aangepast. De

tekst maakt daarnaast duidelijk dat het gaat om een peilverhoging tot 20 à 40 centimeter onder maaiveld.

- De NOVI en/of de Kamerbrief kwalificeren naar onze mening niet als concreet en openbaar gemaakt beleidsvoornemen. De Kamerbrief bevat geen concreet aangekondigde maatregelen, maar slechts de mededeling dat wordt gestreefd naar een grondwaterstand van 20 tot 40 centimeter onder maaiveld. Ook ontbreekt een kaart of andere gebiedsaanduiding waarbinnen dit peil zou gelden. Hetzelfde geldt voor de NOVI, waarin vooral is opgenomen dat provincies en waterschappen verantwoordelijk zijn voor een toekomstvisie voor het veenweidegebied en waarin peilverhoging niet wordt voorgeschreven.
- De ontwerpnota, Kamerbrief en de NOVI zijn naast de concrete voorzienbaarheid ook van betekenis voor het bepalen van de omvang van het NMR (abstracte voorzienbaarheid). Bij nadeelcompensatie wordt een onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte schade in de vorm van waardevermindering. Bij *directe* schade gaat het om waardevermindering door het aanpassen van bestaande rechten. Bij *indirecte* schade gaat het om waardevermindering door maatregelen in de omgeving van de onroerende zaak. Bij indirecte waardevermindering wordt een vast forfait van 4% van de waarde van de onroerende zaak voor het ontstaan van de schade als NMR gehanteerd. Bij directe schade en bij inkomensschade geldt er geen vast forfait.
- Bij wijziging van het grondwaterpeil gaat het om directe schade: schade die op het eigen perceel ontstaat door de verhoging van het (grond)waterpeil. Voor zover het gaat om de verhoging van het peil van een oppervlaktewaterlichaam buiten het perceel, geldt dat de verhoging van het peil geen "activiteit" is in de zin van artikel 15.7 Ow, zodat het vaste forfait ook daarvoor niet zou gelden. Indien er geen vast forfait geldt, moet het NMR worden bepaald met inachtneming van alle omstandigheden van het geval. Van belang is of de schadeoorzaak in de lijn der verwachtingen lag, en een aanvrager daarmee in abstracte zin rekening moest houden, ook al bestond er geen concreet zicht op de manier waarop het risico zich zou kunnen manifesteren.
- Op basis van de ontwerpnota weet een aanvrager dat het beleidsvoornemen bestaat om het peil in veenweidegebieden te verhogen van 20 tot 40 centimeter onder maaiveld. De Kamerbrief en de NOVI benadrukken de complexiteit van de problematiek van bodemdaling in de veenweidegebieden en de noodzaak daar een oplossing voor te vinden, waarbij verhoging van het peil niet wordt uitgesloten. Daarmee wordt de abstracte voorzienbaarheid van het peilbesluit in meer of mindere mate vergroot. In zoverre dragen de ontwerpnota, Kamerbrief en/of NOVI bij aan de omvang van het NMR.
- Wat de precieze invloed van de ontwerpnota, Kamerbrief en NOVI op de hoogte van het NMR is, laat zich op dit moment lastig inschatten. Dit hangt af van verdere ontwikkelingen tot het moment waarop het peil daadwerkelijk wordt verhoogd, de mate waarin die maatregel dan al (abstract) voorzienbaar is op basis van andere

beleidsvoornemens of maatschappelijke ontwikkelingen, en of de peilverhoging op dat moment past binnen een langer bestendig beleid. Daarnaast zijn ook factoren als de aard van de maatregel en de aard, ernst en omvang van de schade van belang voor de omvang van het NMR.

## 3 Peilbesluit als grondslag voor nadeelcompensatie

3.1 Om veenoxidatie en daaruit voortvloeiende bodemdaling en $CO^2$-uitstoot te voorkomen, wordt in de NOVI en de Kamerbrief de mogelijkheid genoemd van peilstijging in veenweidegebieden. In de ontwerpnota wordt dit genoemd als concreet voornemen. Bij beantwoording van de vraag hoe deze voornemens een rol spelen bij het al dan niet toekennen van nadeelcompensatie is allereerst relevant wanneer een benadeelde om compensatie kan verzoeken.

3.2 Afdeling 15.1 van de Omgevingswet (Ow) regelt dit. Deze Afdeling bevat de nadeelcompensatieregeling voor schade die ontstaat door rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke taak of bevoegdheid op grond van deze wet. Omdat dit een bijzondere regeling is, gaat de regeling voor op de algemene regeling voor nadeelcompensatie in titel 4.5 van de Algemene wet Bestuursrecht (Awb). Artikel 15.1 Ow geeft een limitatieve lijst van schadeoorzaken, waarvoor om nadeelcompensatie kan worden verzocht. Dat betekent dat als de schadeoorzaak niet in de lijst voorkomt en de schade wel wordt veroorzaakt door een handeling op grond van de Omgevingswet, niet alsnog langs de weg van Titel 4.5 Awb om nadeelcompensatie kan worden verzocht.[3]

3.3 De verhoging van het peil van bij omgevingsverordening aangewezen grondwater of oppervlaktewaterlichamen geschiedt bij peilbesluit, als bedoeld in artikel 2.41 Ow. Dat besluit wordt in artikel 15.1 Ow aangemerkt als een schadeveroorzakend besluit.[4] Een benadeelde kan dus voor schade die ontstaat door een peilbesluit om nadeelcompensatie verzoeken. De schade kan bestaan uit een verlies aan inkomen of vermogen (waardevermindering) als gevolg van het peilbesluit, welk verlies de aanvrager niet zou hebben gehad als het peilbesluit niet was genomen. Daarnaast komen ook eventuele kosten die de aanvrager heeft gemaakt om zijn schade te beperken voor nadeelcompensatie in aanmerking.

3.4 Van verlies aan vermogen is sprake wanneer de gronden als gevolg van het peilbesluit in waarde dalen, doordat een koper minder wil betalen voor de grond vanwege het verhoogde peil. Van inkomensschade is sprake als het bedrijf dat de gronden exploiteert minder inkomen genereert door het verhoogde peil. Beide schadeposten

[3] *Kamerstukken II* 2017-2018, 34 986, nr. 3, p. 22.
[4] Een Omgevingsvisie, zoals de (ontwerp) Nota Ruimte, is niet een in artikel 15.1 Ow genoemd besluit en kan als zodanig dus niet de grondslag vormen voor een verzoek om nadeelcompensatie op grond van Afdeling 15.1 Ow of Titel 4.5 Awb.

kunnen naast elkaar bestaan, maar bij nadeelcompensatie wordt op basis van de huidige jurisprudentie in dit soort situaties eerst de (eventuele) inkomensschade per jaar vastgesteld en vervolgens gekapitaliseerd met factor 10, uitgaande van eigendom. Daarna kan worden beoordeeld of de (eventuele) waardedaling is verdisconteerd in de gekapitaliseerde inkomensschade. Zo niet, dan kan aanvullend waardevermindering worden vergoed.[5]

3.5 Bij de beoordeling of de op deze wijze getaxeerde schade voor vergoeding in aanmerking komt speelt vervolgens de voorzienbaarheid op twee verschillende manieren:

- Allereerst speelt een belangrijke rol of en in hoeverre de benadeelde het risico op schade heeft aanvaard, dit wordt ook wel voorzienbaarheid genoemd.[6] Het gaat dan om de vraag of de schade in *concrete* zin al voorzienbaar was.
- Daarnaast kan de schade ook in *abstracte* zin voorzienbaar zijn, dat komt tot uitdrukking bij het vaststellen van het normaal maatschappelijk risico (NMR). Het NMR is het deel van de schade dat de benadeelde zelf moet dragen.[7]

3.6 In par. 3 bespreken wij eerst concrete voorzienbaarheid, door te beoordelen of op basis van de ontwerpnota, de NOVI en/of de Kamerbrief de schade van een benadeelde concreet voorzienbaar is. In par. 4 staan we vervolgens stil bij de abstracte voorzienbaarheid en in hoeverre deze stukken van invloed kunnen zijn op het NMR.

## 4 Risicoaanvaarding – concrete voorzienbaarheid

4.1 Bij risicoaanvaarding wordt beoordeeld of de benadeelde het risico op de schade actief of passief heeft aanvaard, omdat die schade concreet voorzienbaar was voor de benadeelde. Dit wordt bezien vanuit de positie van een redelijk denkend en handelend koper.[8]

4.2 Van *passieve* risicoaanvaarding is sprake als de benadeelde, als eigenaar van het perceel, heeft nagelaten om bestaande nog niet gebruikte planologische bouw- of gebruiksmogelijkheden op zijn perceel te benutten, nadat voorzienbaar is geworden dat deze mogelijkheden zouden kunnen komen te vervallen en hij voldoende tijd had om die mogelijkheden alsnog te benutten.[9] Bij een peilbesluit zal dit leerstuk in beginsel niet van betekenis zijn. Een peilbesluit wijzigt immers niet de bouw- en gebruiksmogelijkheden op het perceel, zodat ook niet relevant is of de eigenaar

---

5 Zie: ABRvS 1 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2707, r.o. 13.3.
6 Zie: artikel 4:126 lid 2 sub a Awb.
7 Zie voor het verschil tussen risicoaanvaarding en het NMR: ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3690, rechtsoverweging 107.
8 Zie: ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3690, rechtsoverweging 65 – 88.
9 Artikel 15.6 van de Omgevingswet.

voldoende heeft gedaan om die mogelijkheden te benutten. Bovendien heeft een ophoging van het peil vooral effect op de gebruiksmogelijkheden van onbebouwd grasland zonder bebouwingsmogelijkheden.

> Wij merken op dat als de verhoging van het peil ertoe leidt dat de grond niet langer gebruikt kan worden voor agrarische doeleinden conform de functie in het vigerende Omgevingsplan, het zo kan zijn dat de functie in het Omgevingsplan (ook) moet worden gewijzigd naar (bijvoorbeeld) natuur. Die situatie bespreken wij niet, omdat dit doorgaans meebrengt dat de grond ook wordt verworven of dat de eigenaar de functie zelf realiseert, al dan niet met subsidie.

4.3 Van *actieve* risicoaanvaarding is sprake als de aanvrager een investeringsbeslissing heeft genomen, terwijl de schadeoorzaak voor een redelijk handelend investeerder ten tijde van die beslissing voorzienbaar was. Het risico op het intreden van de schade is bij de investeringsbeslissing in dat geval aanvaard, in die zin dat de redelijk handelend koper wordt verondersteld het risico op schade te hebben verdisconteerd in de koopprijs. Eventuele schade komt dan niet voor vergoeding in aanmerking. Dit leerstuk is alleen relevant voor de situatie waarin de aanvrager ná de publicatie van het beleidsdocument, waaruit de voorzienbaarheid voortvloeit, grond heeft aangekocht[10] of een andere investeringsbeslissing heeft genomen. Bij aanvragers die daarvoor hun grond hebben verworven en daarna geen relevante investeringsbeslissingen hebben genomen, kan geen sprake zijn van actieve risicoaanvaarding.

> Wij benadrukken dat wanneer sprake is van actieve risicoaanvaarding alleen de schade die ontstaat in relatie tot de investeringsbeslissing, niet voor vergoeding in aanmerking komt. Mocht de aanvrager ook grond bezitten die is gekocht voor publicatie van het beleidsdocument waaruit voorzienbaarheid voortvloeit, dan komt de daarmee verband houdende schade wel voor vergoeding in aanmerking.[11]

4.4 De inhoud van de ontwerpnota, NOVI of Kamerbrief is in het kader van actieve risicoaanvaarding dus alleen relevant voor de situatie dat een aanvrager grond heeft aangekocht na de publicatiedatum of daarna een relevante investeringsbeslissing heeft genomen.

4.5 Voorzienbaarheid kan, voor zover hier relevant, uit concrete, openbaar gemaakte beleidsvoornemens voortvloeien.[12] Hierna beoordelen wij of de ontwerpnota, NOVI en/of Kamerbrief als zodanig kwalificeert. Allereerst de *ontwerpnota*. Van een

---

[10] Het moet gaan om een verkrijging onder bijzondere titel. Bij verkrijging onder algemene titel of een daarmee gelijk te stellen verkrijging mag geen actieve risicoaanvaarding worden tegengeworpen. Zie: ABRvS 10 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX9702.

[11] Ten overvloede merken we op dat artikel 15.5 van de Omgevingswet bij een peilbesluit geen soelaas biedt. Slechts in geval van consumenten die een woning kopen na de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan en op de aanvraag om nadeelcompensatie een doorschuifregeling van toepassing is, mag volgens dat artikel geen actieve risicoaanvaarding worden tegengeworpen.

[12] Zie ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3690, r.ov. 66.

"openbaar" beleidsvoornemen is sprake als een redelijk handelend koper van de inhoud kennis kon nemen en er aanleiding bestond naar aanleiding van de publicatie om de inhoud te bekijken.[13] Uit vaste rechtspraak volgt dat van een benadeelde mag worden verwacht dat hij de officiële publicatiebladen, zoals de Staatscourant, raadpleegt.[14] In de kennisgeving in de Staatscourant op 6 oktober 2025[15] wordt verwezen naar de website van de Rijksoverheid waar de ontwerpnota geraadpleegd kan worden. Daarmee staat vast dat van de inhoud redelijkerwijs kennis kon worden genomen.

4.6 Daarnaast moet de zakelijke beschrijving van de inhoud van de ontwerpnota in de publicatie voldoende duidelijk zijn om aan te nemen dat een redelijk handelend koper op basis daarvan nader onderzoek had moeten verrichten.[16] Dat is hier het geval. Uit de kennisgeving volgt immers – kort samengevat – dat de ontwerpnota de visie van het Rijk is voor de ruimtelijke ordening en inrichting in Nederland en dat er verschillende beleidskeuzen zijn gemaakt op vier samenhangende thema's, waaronder landbouw en natuur, en water en bodem.

4.7 Ook is in onze optiek de ontwerpnota voldoende "concreet". Voor het aannemen van voorzienbaarheid is niet vereist dat op het tijdstip van investering de verwezenlijking van de schadeveroorzakende overheidsmaatregel volledig en onherroepelijk vaststaat, dat de maatregel in detail is uitgewerkt, of dat de omvang van de nadelige gevolgen met nauwkeurigheid kan worden bepaald.[17] Het gaat erom dat er voor een redelijk handelend koper aanleiding bestond om rekening te houden met *de kans* dat de schade zou optreden.[18] Op basis van de tekst van de ontwerpnota in combinatie met de kaart waarop de veenweidegebieden indicatief zijn weergegeven,[19] blijkt voldoende concreet dat het peil in de aangegeven veenweidegebieden mogelijk wordt aangepast. Dat de gebieden indicatief zijn weergegeven op de kaart, staat aan het aannemen van voorzienbaarheid niet in de weg.[20] De tekst geeft verder duidelijk aan wat het voornemen inhoudt en hoe daaraan wordt beoogd invulling te geven, namelijk door het (grond)waterpeil te verhogen van 20 tot 40 centimeter onder het maaiveld.

4.8 Dat het verantwoordelijk bestuursorgaan uiteindelijk bepaalt of het peil wordt verhoogd en met hoeveel centimeter, doet hieraan niet af. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat de ontwerpnota (mogelijk) niet is vastgesteld door het

---

13 Zie ABRvS 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1684, r.ov. 10.2.
14 Zie bijv. ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:279.
15 *Stcrt.* 2025, nr. 33575.
16 Zie: ABRvS 1 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2928, r.o. 5: "om op grond van een concreet beleidsvoornemen voorzienbaarheid te kunnen aannemen, moet een redelijk denkend en handelend koper uit de openbaarmaking daarvan kunnen begrijpen op welk gebied dat beleidsvoornemen betrekking heeft, wat de zakelijke inhoud ervan is, en dat hij van de inhoud ervan kan kennisnemen."
17 Zie bijv. ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:2017:1700, r.ov. 4.1
18 Vgl. ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1048 komt bij het bepalen van voorzienbaarheid geen betekenis toe aan de grootte van de ten tijd van de investeringsbeslissing bestaande kans dat de schade niet zou ontstaan.
19 Ontwerp-Nota Ruimte, p. 123.
20 Zie bijv. ABRvS 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1648.

bestuursorgaan dat het peilbesluit neemt. Uit vaste rechtspraak volgt dat voorzienbaarheid ook kan worden aangenomen op basis van een concreet beleidsvoornemen dat is vastgesteld en gepubliceerd door een ander bestuursorgaan, dan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van de planologische besluiten die nodig zijn om dat beleidsvoornemen te realiseren.[21] Van belang is wel dat het peilbesluit in lijn met de ontwerpnota wordt genomen.

4.9 Op basis van het voorgaande, verwachten wij dat een rechter uitgaande van de huidige jurisprudentie risicoaanvaarding zal aannemen bij aanvragers die hun investering hebben verricht na de publicatie van de ontwerpnota. Die aanvragers hebben dan geen recht op nadeelcompensatie. Bij aanvragers die hun investering hebben verricht voor de publicatie van de ontwerpnota kan geen risicoaanvaarding worden tegengeworpen op basis van de ontwerpnota.

4.10 De NOVI en/of de Kamerbrief kwalificeren wat ons betreft niet als een concreet, openbaar gemaakte beleidsvoornemen op basis waarvan risicoaanvaarding kan worden aangenomen. Zo bevat de Kamerbrief geen concreet aangekondigde maatregelen, maar alleen de mededeling dat in de praktijk wordt gestreefd naar een grondwaterstand tussen de 20 en 40 centimeter onder maaiveld. Ook bevat de brief geen kaart of anderszins een aanduiding van het gebied waarbinnen het aangepaste peil zou gaan gelden. Hetzelfde geldt voor de NOVI. Hierin is vooral opgenomen dat het aan provincies en waterschappen is om te komen tot een gedragen toekomstvisie voor het veenweidegebied, waarbij verhoging van het peil niet wordt opgedragen.[22] Van een concreet voornemen is derhalve geen sprake. Wij verwachten derhalve niet dat een rechter op basis van één van beide documenten risicoaanvaarding zal aannemen.

4.11 Wij hebben ons, zoals verzocht, beperkt tot de beoordeling van de ontwerpnota, de NOVI en de Kamerbrief. Naar onze inschatting kwalificeert uitsluitend de ontwerpnota als een concreet openbaar beleidsvoornemen. Eventuele andere beleidsvoornemens op basis waarvan risicoaanvaarding zou kunnen worden aangenomen, zijn niet door ons betrokken bij dit advies.

## 5 Normaal maatschappelijk risico – abstracte voorzienbaarheid

5.1 Naast risicoaanvaarding (concrete voorzienbaarheid) kunnen de ontwerpnota, de Kamerbrief en de NOVI van betekenis zijn voor welk deel van de schade voor vergoeding in aanmerking komt, en welk deel behoort tot het NMR. De abstracte

[21] Zie ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2024, r.o. 5.3, ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2950, ABRvS 12 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT7442 en ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:765.

[22] Zie: pagina 142 van de NOVI. Zie ook: de kaart op pagina 157 van de NOVI.

voorzienbaarheid van het ontstaan van schade is namelijk een belangrijke omstandigheid bij het bepalen van de omvang van het NMR. Daarover het volgende.

5.2 Bij nadeelcompensatie wordt een onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte schade in de vorm van waardevermindering. Bij *directe* schade gaat het om waardevermindering die ontstaat als gevolg van het aanpassen van bestaande rechten. Bij *indirecte* schade gaat het om besluiten of maatregelen in de omgeving van de onroerende zaak – bijv. een omgevingsvergunning voor de bouw van een hotel op het naastgelegen perceel – die tot waardedaling leiden. Bij indirecte schade in de vorm van waardevermindering wordt in beginsel een vast forfait van 4% als NMR gehanteerd. Dit betekent dat 4% van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade, voor eigen rekening blijft.[23] Bij directe schade en bij inkomensschade geldt er geen vast forfait.

5.3 Hier gaat het, zeker bij de wijziging van het grondwaterpeil, in principe om directe schade, namelijk schade die ontstaat op het eigen perceel vanwege de ophoging van het (grondwater)peil. Voor zover het gaat om de verhoging van het peil van een oppervlaktewaterlichaam buiten het perceel, geldt dat de verhoging van het peil geen "activiteit" is in de zin van artikel 15.7 Ow, zodat het vaste forfait ook daarvoor niet zou gelden.[24]

5.4 Nu geen vast forfait geldt, moet het NMR worden bepaald met inachtneming van alle omstandigheden van het geval. In het bijzonder is relevant of de schadeoorzaak in lijn der verwachting lag en een aanvrager daarmee in abstracte zin rekening diende te houden, ook al bestond er geen concreet zicht op de manier waarop het risico zich zou kunnen manifesteren.[25] Hier komt betekenis toe aan de ontwerpnota, in die zin dat het een beleidsdocument betreft dat de abstracte voorzienbaarheid van de schadeveroorzakende maatregel (het peilbesluit) vergroot. Op basis van de ontwerpnota weet een aanvrager immers dat het beleidsvoornemen bestaat om het peil te verhogen in veenweidegebieden van 20 tot 40 centimeter onder maaiveld.[26] Dat gegeven zal van invloed zijn op de hoogte van het NMR, en daarmee het deel van de schade dat voor rekening van de aanvrager blijft.

5.5 Hetzelfde geldt voor de Kamerbrief en de NOVI. Beide documenten benadrukken de complexiteit van de problematiek van bodemdaling in de veenweidegebieden en de noodzaak daar een oplossing voor te vinden, waarbij verhoging van het peil niet wordt uitgesloten. Wat de precieze invloed is van de ontwerpnota, Kamerbrief en NOVI op de hoogte van het NMR laat zich op dit moment lastig inschatten, aangezien dit afhankelijk is van de verdere ontwikkelingen totdat het peil daadwerkelijk wordt

---

23 Artikel 15.7 van de Omgevingswet.
24 Schade vanwege peilbesluiten viel ook niet binnen het bereik van artikel 6.2 Wro waarop dit artikel is gebaseerd. Zie: Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, pagina 242.
25 Zie bijv. ABRvS 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2717, r.o. 27.
26 Wij gaan niet in op de vraag of dit ook op basis van andere beleidsdocumenten voorzienbaar is.

verhoogd, de mate waarin deze maatregel op dat moment al (abstract) voorzienbaar is op basis van andere beleidsvoornemens of maatschappelijke ontwikkelingen en of tegen de tijd dat het peilbesluit wordt vastgesteld de verhoging past binnen een gedurende lange tijd gehanteerd beleid. Bovendien zijn ook andere factoren, zoals de aard van de schadeveroorzakende maatregel en de aard, ernst en omvang van de schade relevant voor de omvang van het NMR.

5.6 Kortom, de ontwerpnota, Kamerbrief en/of NOVI dragen bij aan de omvang van het NMR vanwege het eventuele toekomstige peilbesluit. Wat die bijdrage precies zal zijn en wat de omvang van het NMR uiteindelijk is, valt echter pas te bepalen op basis van de feitelijke situatie en informatie ten tijde van de vaststelling van het betreffende peilbesluit.

## 6 Afsluiting

6.1 Tot zover ons advies. Uiteraard zijn wij tot nader toelichting bereid.