

AANSPRAKELIJKHEID EN VERZEKERING

Overheidsaansprakelijkheid: causaliteit bij vernietigde besluiten 16-0090

Auteurs: mr. R.J. Boogers en mw. mr. E.J. de Koning-Witte, Bogaerts & Groenen advocaten, Boxtel

Het is vaste rechtspraak dat de aanvrager van een begunstigend bestuursbesluit er vanuit mag gaan dat het daarop verkregen besluit overeenkomstig de wet is genomen. Wordt het begunstigend bestuursbesluit, zoals een vergunning, vervolgens vernietigd, dan kan de aanvrager op grond van onrechtmatige daad aanspraak maken op vergoeding van de schade die hij lijdt. Echter, niet zonder meer. De Hoge Raad heeft bij arrest van 3 juni 2016¹ [verdere] duidelijkheid gegeven over de vraag onder welke omstandigheden de aanvrager aanspraak kan maken op schadevergoeding. Het gaat dan met name om de causaliteitsleer bij vernietigde besluiten.

De casus

De casus kenmerkt zich vooral door een aaneenschakeling van vernietigde besluiten gedurende een lange periode. De gemeente had gronden en opstallen aangekocht waarop verkoper een stoeterij exploiteerde. Onderdeel van de overeenkomst was de afspraak dat de verkoper het verkochte niet mocht gebruiken tot 1 januari 1993. Verkoper had het terrein echter ook na het verstrijken van deze datum niet ontruimd.

Nadat eerst een bouwvergunning was aangevraagd en verleend heeft verkoper op 25 november 1993 bij de oprichting van de stoeterij een milieuvergunning aangevraagd. Het College heeft die vergunning op 19 mei 1994 verleend. Deze vergunning is vervolgens bij uitspraak van 30 juni 1995 door de Afdeling vernietigd. De reden daarvan was – kort gezegd – dat de gemeente geen plan had vastgesteld als geëist door de Interimwet Ammoniak en Veehouderij [IAV]. Een verzoek van het College tot herziening van deze uitspraak werd op 7 november 1995 niet-ontvankelijk verklaard omdat de gemeente het griffierecht niet tijdig had voldaan. Op 21 augustus 1995 stelt verkoper de gemeente aansprakelijk voor de schade.

Verkoper heeft bij brief van 5 juni 1996 opnieuw een milieuvergunning aangevraagd voor de oprichting van de stoeterij. Op deze aanvraag is nimmer beslist. Op 6 juli 2000 heeft verkoper wederom een aanvraag ingediend voor een milieuvergunning voor diezelfde locatie. Die vergunning heeft het College op 17 november 2000 verleend. De Afdeling heeft bij uitspraak van 29 maart 2001 deze vergunning vernietigd omdat het College had verzuimd de kennisgeving van het ontwerp van de vergunning aan te plakken aan het gemeentehuis.

Het College heeft op 3 juli 2001 een nieuwe beslissing op de aanvraag van 6 juli 2000 genomen en de vergunning opnieuw verleend. Bij uitspraak van 6 maart 2002 heeft de Afdeling ook deze vergunning vernietigd. Volgens de uitspraak bood de aanvraag, kort gezegd, geen inzicht in de organisatie en de wijze waarop de bedrijfsvoering zou plaatsvinden. Nadat verkoper aanvullende gegevens had verstrekt, heeft het College bij besluit van 20 november 2002 de milieuvergunning andermaal verleend. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 13 augustus 2003 de meeste hiertegen aangevoerde beroepsgronden verworpen, maar geoordeeld dat de opgelegde geluidsvoorschriften niet 'naleefbaar' zijn en heeft deze voorschriften vernietigd. Zij heeft het College opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van haar uitspraak.

Het College heeft bij besluit van 9 september 2003 een nieuw geluidsvoorschrift aan de verleende vergunning toegevoegd en een ander voorschrift laten vervallen. Dit besluit is op 24 oktober 2003 onherroepelijk geworden. De advocaat van verkoper heeft bij brief van 10 mei 2005 namens verkoper de Gemeente aansprakelijk gesteld omdat verkoper 'zowel door het handelen als het nalaten van de Gemeente ernstige schade heeft geleden'.

In 2008 heeft verkoper de gronden uiteindelijk verkocht. In januari 2009 heeft hij de door hem verkochte locatie in 1991, ontruimd. Verkoper heeft schadevergoeding gevorderd van de gemeente. Hij heeft zich onder meer op het standpunt gesteld dat de gemeente onrechtmatig heeft gehandeld door hem pas in 2003 een onherroepelijke milieuvergunning te verlenen. In dit verband heeft hij mede een beroep gedaan op de vernieti-

ging van diverse eerder verleende vergunningen door de bestuursrechter.

De gemeente verweert zich onder meer met het argument dat nu het College de vergunning destijds rechtmatig had kunnen weigeren, er geen causaal verband bestaat met de schade van de verkoper. Volgens de gemeente had het college die mogelijkheid, omdat het voor de vergunning vereiste ammoniakreductieplan ontbrak.

Oordeel Hoge Raad

De Hoge Raad stelt voorop dat degene die op zijn aanvraag een begunstigend besluit verkrijgt, ervan mag uitgaan dat dit besluit overeenkomstig de wet is genomen. Om die reden kan de aanvrager aanspraak maken op schadevergoeding wanneer een besluit later door de bestuursrechter wordt vernietigd. Echter, enkel wanneer het bestuursorgaan ook een begunstigend besluit zou hebben genomen wanneer het wél overeenkomstig de wet zou hebben beslist op die aanvraag. De Hoge Raad overweegt daartoe:

'Wordt een begunstigend besluit door de bestuursrechter (onherroepelijk) vernietigd, dan kan de aanvrager daarom op grond van onrechtmatige daad aanspraak maken op vergoeding van de schade die hij daardoor lijdt, mits het bestuursorgaan ook een begunstigend besluit zou hebben genomen indien het wel overeenkomstig de wet zou hebben beslist. Dit laatste zal in beginsel kunnen worden aangenomen als het bestuursorgaan, wanneer het na de vernietiging opnieuw beslist, andermaal een begunstigend besluit neemt en dat besluit, al dan niet na daartegen ingesteld bezwaar en beroep, onherroepelijk wordt. Dit laatste kan echter ook worden afgeleid uit andere omstandigheden.'

Het Hof heeft geoordeeld dat het aanneemelijk was dat het College er – bij een beslissing conform de wet – voor zou hebben zorggedragen er wél een ammoniakreductieplan zou zijn vastgelegd. Dit leidt het hof af uit de uitdrukkelijke intentie van het College om een milieuvergunning voor de herhuisvesting van de stoeterij te verlenen, het feit dat het College meende dat een beleidsnotitie kon gelden als een dergelijk plan en dat de gemeente een milieuvergunning mogelijk achtte.

De Hoge Raad bevestigt deze zienswijze. Niet beslissend is immers of het College de vergunning rechtmatig had kunnen weigeren, maar - zoals het hof tot maatstaf heeft genomen - welk besluit het zou hebben genomen indien het wel overeenkomstig de wet zou hebben beslist. In casus zou dat een besluit tot verlening van de milieuvergunning zijn geweest.

Commentaar

Dit arrest is interessant vanuit het oogpunt van causaliteit. Het uitgangspunt bij het vaststellen van het causaal verband, is dat een vergelijking wordt gemaakt tussen de feitelijke situatie [dus de situatie waarin het onrechtmatige besluit is genomen] en de hypothetische situatie waarin er geen sprake was van een onrechtmatig besluit. De discussie gaat dan veelal over de vraag hoe dat hypothetische besluit zou hebben geluid. De Afdeling heeft zich eerder al eens uitgelaten over de causaliteit bij vernietigde besluiten. De Afdeling overwoog daaromtrent²:

'Van schade, geleden ten gevolge van dat besluit, in evenbedoelde zin is echter slechts sprake, indien deze hiermee in een zodanig verband staat, dat zij aan het bestuursorgaan dat dat besluit heeft genomen, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een gevolg van dat besluit moet worden toegerekend. Dat is niet het geval, indien ten tijde van het nemen van het rehtens onjuiste besluit een rechtmatig besluit zou hebben kunnen worden genomen, dat naar aard en omvang eenzelfde schade tot gevolg zou hebben gehad. Indien een verzoek om vergoeding van schade als gevolg van een rehtens onjuist bevonden besluit wordt gedaan, is het aan het bestuursorgaan, dat dat besluit heeft genomen, om, als daartoe aanleiding bestaat, aannemelijk te maken dat ten tijde van het nemen van dat besluit ook een rechtmatig besluit zou hebben kunnen worden genomen in evenbedoelde zin. Dat later, zonder dat de daarvoor in aanmerking te nemen feiten en omstandigheden zijn gewijzigd, een besluit is genomen dat niet is vernietigd, maakt in beginsel aannemelijk dat zo'n besluit zou hebben kunnen worden genomen.'

In de rechtspraak ontstond er onduidelijkheid over de vraag of bij het bepalen van het causaal verband moet worden beoordeeld wat het bestuursorgaan ten tijde van het

onrechtmatige besluit waarschijnlijk zou hebben besloten, of wat het bestuursorgaan had kunnen besluiten. Het arrest van de Hoge Raad schept duidelijkheid. Niet beslissend is of het bestuursorgaan rechtmatig had kunnen weigeren, maar welk besluit het zou hebben genomen indien het wel overeenkomstig de wet zou hebben beslist.

Hoewel de discussie over het causaal verband bij deze aansprakelijkheid in belangrijke mate van feitelijke aard is, geeft de Hoge Raad toch een maatstaf aan de hand waarvan de causaliteit kan worden vastgesteld in het geval van een gebrekkig begunstigend besluit. Het uitgangspunt is dat mag worden aangenomen dat het hypothetisch rechtmatig besluit eveneens begunstigend zou zijn geweest. Echter kan dit anders zijn. Het ligt op de weg van de verweerder om aan te tonen dat de inhoud van het hypothetische besluit anders zou zijn.

Noten:

1. HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1112 [gemeente Hengelo/X].
2. ABRvS 15 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR7586.