

Land- en Tuinbouwbulletin, Schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten

Samenvatting

Besluiten van overheidsorganen kunnen onrechtmatig zijn. Door deze besluiten kan schade ontstaan. Ook in de agrarische sector krijgt men met enige regelmaat te maken met een onrechtmatig besluit. Te denken valt bijvoorbeeld aan een vergunningsaanvraag die ten onrechte geweigerd wordt. Tot 1 juli 2013 was het niet altijd duidelijk hoe deze schade verhaald kon worden en tot welke rechter een belanghebbende zich kon wenden. Op 1 juli 2013 is echter de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten deels in werking getreden, namelijk het gedeelte betreffende schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (titel 8.4 Awb). Het in werking treden van bepalingen betreffende nadeelcompensatie laat nog even op zich wachten.

Het zelfstandig schadebesluit is verdwenen

Voor 1 juli 2013 gold dat de rechtbank op verzoek van een partij het bestuursorgaan kon veroordelen tot vergoeding van de schade die die partij had geleden. Dit kon bij gegrondverklaring van een beroep (art. 8:73 Awb) of bij intrekking van het beroep omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan de indiener van het verzoekschrift is tegemoetgekomen (8:73a Awb). Ook was het mogelijk om bij het bestuursorgaan een afzonderlijk verzoek in te dienen om vergoeding van schade die het gevolg was van het vernietigde besluit (zelfstandig of zuiver schadebesluit). Tegen een zelfstandig schadebesluit kon in beginsel beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter, mits tegen de schadeveroorzakende handeling ook beroep openstond bij de bestuursrechter.

Op 1 juli 2013 zijn de artikelen 8:73 en 8:73a Awb vervallen. Het zelfstandig schadebesluit is verdwenen. Er is een nieuwe titel ingevoegd in de Awb; titel 8.4 Schadevergoeding. De nieuwe bepalingen hebben onmiddellijke werking voor de meeste onrechtmatige besluiten of onrechtmatige handelingen die op of na 1 juli 2013 hebben plaatsgevonden dan wel bekend zijn gemaakt. Slechts voor een beperkt aantal gevallen is er overgangsrecht opgenomen. Op deze gevallen is titel 8.4 Awb voorlopig niet van toepassing. Een van deze gevallen betreft de schade veroorzaakt door besluiten van de belastingdienst, met uitzondering van besluiten ter uitvoering van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

Titel 8.4 Schadevergoeding

Op grond van art. 8:73 Awb kon een partij een nevenvordering indienen tot vergoeding van de schade. Het besluit op deze nevenvordering kon niet zelfstandig aangevochten worden. Pas als het beroep tegen het schadeveroorzakende besluit gegrond werd bevonden en het besluit vernietigd werd, was sprake van een onrechtmatig besluit. Het zelfstandige schadebesluit had ook de typische eigenschap

dat het bestuursorgaan dat het besluit nam, tevens besliste over de schade.

Sinds de wetswijziging is het mogelijk om een zelfstandige verzoekschriftprocedure op te starten en zo om vergoeding van de schade te verzoeken. Dit houdt in dat de bestuursrechter verzocht kan worden het bestuursorgaan te veroordelen de schade te vergoeden die partij geleden heeft door het onrechtmatige besluit van het bestuursorgaan, los van een eventueel beroep tegen het onrechtmatige besluit.

Door de invoering van titel 8.4 in de wet is het nu tevens mogelijk om als belanghebbende de bestuursrechter te verzoeken het bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van de schade die geleden is door een onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit. Ook indien een besluit niet tijdig wordt genomen kan een verzoek om schadevergoeding op grond van titel 8.4 (art. 8:88 Awb) worden ingediend.

Wel dient in alle gevallen eerst het bestuursorgaan zelf verzocht te worden om vergoeding van de schade. Dit verzoek fungeert als het ware als een soort ingebrekestelling en dient ten minste acht weken voor het indienen van het verzoekschrift bij de bestuursrechter plaats te vinden.

Het verzoek om schadevergoeding kan ook nog hangende het (hoger) beroep tegen het schadeveroorzakende besluit worden ingediend. Dit verzoek kan dan worden ingediend bij de bestuursrechter waarbij het (hoger) beroep aanhangig is.

Het verzoek om schadevergoeding kan dus los van of parallel aan het (hoger) beroep tegen het schadeveroorzakende besluit worden ingediend. Daar waar voorheen een belanghebbende niet opnieuw bij de bestuursrechter in beroep kon komen voor hetzelfde besluit, is dat nu wel mogelijk. Er kan voor gekozen worden om eerst de beroepsprocedure tegen het schadeveroorzakende besluit zelf te doorlopen en daarna een schadevergoedingsprocedure op te starten. Ook is het mogelijk de bestuursrechter te verzoeken het bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van de geleden schade indien de bestuursrechter nooit kennis heeft genomen van het schadeveroorzakende besluit, omdat het bezwaar tegen het schadeveroorzakende besluit bijvoorbeeld al gegrond is verklaard.

Bevoegdheid bestuursrechter en civiele rechter

Is de bestuursrechter nu bevoegd in alle zaken waarin op grond van titel 8.4 wordt verzocht om een schadevergoeding? Nee, dat is hij niet. De bestuursrechter is bij uitsluiting bevoegd indien de schade wordt veroorzaakt door een besluit waarover de Centrale Raad van Beroep of de belastingkamer van de Hoge Raad in enige of hoogste instantie oordeelt. In andere gevallen is de bestuursrechter bevoegd voor zover de gevraagde vergoeding – inclusief rente tot aan de dag van het verzoek – niet meer dan € 25.000 bedraagt. Indien om een hogere vergoeding wordt verzocht, is de burgerlijke rechter bevoegd (en is sprake van verplichte procesvertegenwoordiging). Een verzoek om schadevergoeding kan niet zowel bij de bestuursrechter als bij de burgerlijke rechter aanhangig gemaakt worden. Tot € 25.000 is er echter wel – tenzij de bestuursrechter bij uitsluiting bevoegd is zoals in de hiervoor genoemde gevallen – de vrijheid om de zaak bij de bestuursrechter of bij de burgerlijke rechter voor te leggen.

Dat een bestuursrechter op basis van deze nieuwe titel in de Awb nu ook bevoegd is te oordelen over een verzoek tot vergoeding van schade die geleden is door een onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit, is voor de bestuursrechter nieuw. Daar waar voorheen enkel gekeken werd naar het besluit zelf, dient de bestuursrechter nu tevens te oordelen over het feitelijk handelen van het bestuursorgaan. Wel is het van belang op te merken dat een dubbel vereiste is opgenomen in de wet: het onrechtmatig handelen dient een voorbereidende handeling

geweest te zijn van een onrechtmatig besluit. Voor onrechtmatig handelen dat leidt tot een rechtmatig besluit is nog steeds geen plaats bij de bestuursrechter en dient men zich nog steeds te wenden tot de burgerlijke rechter.

De bestuursrechter zal zelf in de zaak voorzien. Dat wil zeggen dat de bestuursrechter, indien hij het verzoek (deels) toewijst, het bestuursorgaan zal veroordelen tot vergoeding van schade. Let wel, het verzoek tot schadevergoeding dient te worden ingediend binnen vijf jaar nadat het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden of het bestuursorgaan de onrechtmatigheid van het besluit heeft erkend.

Betekenis voor de praktijk

Door de wetwijziging is het eenvoudiger geworden om opgelopen schade door onrechtmatige besluiten te verhalen. Zo zou een afwijzing van een vergunningsaanvraag voor het uitbreiden van glasopstanden tot schade kunnen leiden. Indien dit besluit tot afwijzing in de bezwaarfase herzien wordt, de vergunning alsnog verleend wordt en de gemeente de schade niet wenst te vergoeden, kan de vergunningsaanvrager nu meteen bij de rechter een verzoek indienen om de gemeente te veroordelen de schade te vergoeden.

Daar waar de wet niet voor bedoeld zal zijn, maar wel mogelijkheden toe biedt, is om het verzoek voor een hogere schade op te splitsen. Een schade tot € 25.000 kan dan – zonder extra griffierecht verschuldigd te zijn – als proefballon parallel aan de (hoger)beroepsprocedure meelopen. Bij een positief resultaat kan daarna een los verzoek voor de vergoeding van de overige schade worden ingediend. Deze wijze van procesvoering is vooral gunstig indien de zaak behartigd wordt door een juridisch adviseur met beperkingen in procesvertegenwoordiging (elke juridisch adviseur die niet ingeschreven staat als advocaat). Voor de belanghebbende kan dit behoorlijk schelen in de kosten, omdat dan niet speciaal voor het verzoek tot schadevergoeding een advocaat ingeschakeld hoeft te worden die niet bekend is met de zaak.

Het volgende voorbeeld kan een en ander illustreren. In een bepaalde plaats wordt jaarlijks een grote tractorrace gehouden. Het evenement vindt plaats op het weiland van Paul de Boer. Aan de bezoekers wordt op vrijwillige basis een bijdrage gevraagd, die gebruikt wordt als prijzengeld voor de deelnemers. De winst voor Paul – die het evenement zelf organiseert met behulp van wat vrienden – wordt behaald uit reclameopbrengsten. Met de vermelding van de naam van een groots evenement dat jaarlijks twee weken na de tractorrace plaatsvindt worden de meeste reclameopbrengsten binnen gehaald, te weten € 22.500. Daarnaast heeft Paul de Boer een kleine cafetaria op zijn erf, waar drinken en ijs te koop is. De tractorrace zorgt voor een leuke omzetstijging van circa € 6.000 voor de cafetaria van Paul.

Zoals elk jaar heeft Paul tijdig bij de gemeente de nodige vergunningen aangevraagd voor het evenement. Dit jaar worden de aanvragen echter geweigerd. Paul is het hier uiteraard niet mee eens en maakt bezwaar tegen de weigering. Het bezwaar wordt ongegrond verklaard en Paul stelt beroep in. Bij de behandeling van het beroep wordt geconcludeerd dat de vergunningsaanvragen onterecht afgewezen zijn en worden de eerdere besluiten van de gemeente vernietigd. Omdat de rechter – zoals Paul al verwachtte – pas drie weken na de geplande datum van de tractorrace uitspraak heeft gedaan, heeft Paul parallel aan het beroep verzocht om vergoeding van de schade. Omdat het evenement waarvoor tijdens de tractorrace reclame zou worden gemaakt inmiddels al heeft plaatsgevonden, loopt hij € 22.500 mis. Dit heeft Paul als schadepost opgegeven. De rechter wijst de vordering toe.

Nu Paul weet dat de besluiten van de gemeente onrechtmatig zijn geweest, weet hij dat hij zijn schade kan verhalen. Behalve de misgelopen reclameopbrengsten, heeft Paul ook omzet misgelopen voor zijn

cafeteria. Hij kan de bestuursrechter nu verzoeken – indien de gemeente weigert de schade te vergoeden – om de gemeente te veroordelen de gederfde inkomsten voor de cafeteria te vergoeden. Paul dient hiervoor een verzoekschrift in bij de bestuursrechter en hoeft niet eerst bezwaar te maken bij de gemeente.

Omdat geen sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging nu beide schadeposten elk minder bedragen dan € 25.000 en daardoor de bestuursrechter bevoegd is, kan Paul beide zaken laten doen door zijn juridisch adviseur en bespaart hij kosten voor een extra advocaat.

Voetnoten

- [1] Mr. drs. C.C.J. (Carmen) Hartendorf is werkzaam als senior juridisch adviseur bij Flynth adviseurs en accountants B.V., carmen.hartendorf@flynth.nl, www.flynth.nl.