Schadevergoeding en vergunningbeëindiging

mr. B.S. (Bas) ten Kate | 3 september 2020

nysingh
advocaten en notarissen

Programma

I. Inleiding
II. Schadevergoedingsplicht?
III. Uitsluiten schadevergoeding
IV. Ouderdom vergunning
V. Vergoeding in natura
VI. Intrekken of niet opnieuw verlenen
VII. Samenloop met onteigening
VIII. Tot slot

nysingh

I. Inleiding

nysingh

I. Inleiding

Afbakening onderwerp

- Schadevergoeding en vergunning<u>beëindiging</u>
- Intrekken of niet opnieuw verlenen

I. Inleiding

Voorbeelden

- Artikel 3 lid 1 Wbr:
- Weigering, wijziging of intrekking van een vergunning, alsmede toepassing van de artikelen 2, tweede lid, en 6 kan slechts geschieden ter bescherming van waterstaatswerken en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken, met inbegrip van het belang van verruiming of wijziging anderszins van die werken.

I. Inleiding

Voorbeelden

- Artikel 6:22 lid 3 Waterwet:
- Het bevoegd gezag trekt de vergunning geheel of gedeeltelijk in:
  - b. indien zich omstandigheden of feiten voordoen waardoor de handeling of handelingen waarvoor de vergunning is verleend, niet langer toelaatbaar worden geacht met het oog op de in de artikelen 2.1 en 6.11 bedoelde doelstellingen en belangen;

I. Inleiding

Voorbeelden

- Voorschrift in visvergunning
- Gedurende de looptijd van deze vergunning kunnen nadere voorschriften en beperkingen worden gesteld ter bescherming van de visbestanden op het IJsselmeer;

I. Inleiding

Voorbeelden

- Model-APV
- Artikel 1:6 Intrekking of wijziging van vergunning of ontheffing
- De vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd als:
  b. op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het verlenen van de vergunning of ontheffing, intrekking of wijziging noodzakelijk is vanwege het belang of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist;
- Standplaatsen, seksbedrijven, leidingen

I. Inleiding

Voorbeelden

- Art. 2:33 Wabo

(intrekking omgevingsvergunning)

II. Schadevergoedingsplicht?

nysingh

II. Schadevergoedingsplicht?

Grondslag

- Wettelijk:
  - Art. 7:14 Waterwet
  - Art. 4.2 Wabo
- Buitenwettelijk:
  - Egalitébeginsel

II. Schadevergoedingsplicht?

Art. 4:126 Awb lid 1

- Wettelijke verankering egalitébeginsel:
- Indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, kent het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toe.
- Nog niet in werking. Inwerkingtreding verwacht tegelijk met of kort voor Omgevingswet

II. Schadevergoedingsplicht?

AGRvS 28 november 1991 ECLI:NL:RVS:1991:AN2666, BR 1992, 773

- Vooropgesteld dient te worden dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen vorderen dat slechts tot intrekking van een vergunning kan worden overgegaan onder aanbieding van een vergoeding voor de ten gevolge van die beslissing te lijden schade welke redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de vergunninghouder behoort te blijven.

- Van Wijmen in noot:

> “Het is thans wel als vaste rechtspraak te beschouwen, dat een overheidsorgaan op grond van algemene beginselen van behoorlijk bestuur gehouden is om slechts dan tot intrekking van een vergunning over te gaan, als onevenredige schade die daarvan het gevolg is wordt vergoed. Men noemt dit nadeelcompensatie.”

II. Schadevergoedingsplicht?

AGRvS 28 november 1991 ECLI:NL:RVS:1991:AN2666, BR 1992, 773 (vervolg)

- Intrekking door het waterschap van een aan de Staatssecretaris van Defensie verleende vergunning voor het hebben van een betonnen constructie met leidingen in een dijk.
- Noodzaak om na verloop van tijd leidingen in en nabij waterkeringen te vernieuwen of te verleggen, zoals wegens slijtage of in verband met een gewijzigd inzicht in de daaraan te stellen eisen, behoort tot het maatschappelijk risico van de vergunninghouder. Geen onevenredig nadeel.
- Niet ongebruikelijk om leidingen als de onderwerpelijke, ook zonder dat er sprake is van een verandering in de eraan gestelde eisen, na een tijdspanne van dertig jaar te vernieuwen.

II. Schadevergoedingsplicht?

ABRvS 26 april 2006 ECLI:NL:RVS:2006:AW4004, JB 2006, 171

- Intrekking Wbr-vergunning voor verkoopwagen op Zandkreekdam vanwege aanleg doorlaatmiddel
- Standpunt Minister:
  - verkooppunt is wezensvreemd elementen in het waterstaatswerk;
  - waterstaatsbelang prevaleert boven andersoortige belangen;
  - met het verstrijken van de jaren (i.c. 7 jaar) neemt het risico dat vergunning wordt gewijzigd of ingetrokken vanwege waterstaatsbelangen toe.
  - korting van 40% wegens normaal maatschappelijk ondernemersrisico redelijk.
- Afdeling:
  - Gelet op de aard van het besluit, alsmede op de periode waarbinnen gebruik is gemaakt van de vergunning en de duur van de werkzaamheden aan de Zandkreekdam is korting van 40% wegens normaal ondernemersrisico niet onredelijk.

nysingh

II. Schadevergoedingsplicht?

ABRvS 29 november 2006 ECLI:NL:RVS:2006:AZ3259

- Intrekking van verleende ontheffingen voor het plaatsen van reclameborden voor autobedrijf langs A28 door gemeente
- College zoekt aansluiting bij Circulaire schadevergoedingen (Stcrt. 1997, nr. 246), waarin o.m. is bepaald:
  - maatschappelijk risico tenminste 20%
  - kapitalisatiefactor 5

  en hanteert aftrek 30% en kapitalisatiefactor 5

II. Schadevergoedingsplicht?

ABRvS 29 november 2006 ECLI:NL:RVS:2006:AZ3259 (vervolg)

➤ Afdeling:

- Terecht geen kapitalisatiefactor 10, nu het in dit geval niet gaat om schade ten gevolge van de aantasting van eigendom of een zakelijk of persoonlijk recht.
- Intrekking weliswaar al een jaar na verlening, maar vanwege overgangstermijn van circa 2 jaar is 30% aftrek redelijk.

II. Schadevergoedingsplicht?

ABRvS 24 februari 2010 ECLI:NL:RVS:2010:BL5333

- Intrekking vergunning discotheek voor duur van één jaar. Kennelijk is daarvan het feitelijk gevolg dat discotheek moet sluiten.
- Afdeling:
- Risico dat inrichting wordt gesloten vanwege wanordelijkheden is verbonden aan bedrijfsvoering. Positie benadeelde verschilt niet van andere ondernemers die ook geconfronteerd kunnen worden met sluiting en intrekking van een vergunning. Dergelijke besluiten zijn juist bedoeld uitsluitend te zijn gericht tegen de exploitant, die verantwoordelijk is voor de gang van zaken in de inrichting. Nadeel terecht voor rekening benadeelde gelaten.

nysingh

II. Schadevergoedingsplicht?

ABRvS 11 januari 2012
ECLI:NL:RVS:2012:BV0554

- Intrekking ligplaatsvergunning Amsterdamse woonboot, die om die reden 30 meter moet worden verplaatst. Schade geheel voor rekening benadeelde.

- Afdeling:
  - DB heeft ingevolge verordening bevoegdheid om een ligplaatsvergunning in te trekken of te wijzigen indien op grond van belang ter bescherming waarvan de vergunning is vereist. Gelet daarop had benadeelde redelijkerwijs rekening kunnen houden met de mogelijkheid dat haar woonschip op enig moment vanwege de intrekking of wijziging van de aan haar verleende ligplaatsvergunning, zou moeten worden verplaatst. Hiervoor bestaat te meer reden indien het gaat om een ligplaats in het centrum van Amsterdam.

nysingh

II. Schadevergoedingsplicht?

ABRvS 12 augustus 2020 ECLI:NL:RVS:2020:1934

- Intrekking door provincie van aan waterbedrijf verleende vergunning voor het hebben van waterleidingzinkers onder het Winschoterdiep. Geen vergoeding op basis van (Groningse) NKL
- Afdeling:
- Vergunning ouder dan 30 jaar; terecht geen vergoeding

II. Schadevergoedingsplicht?

ABRvS 12 augustus 2020 ECLI:NL:RVS:2020:1934 (vervolg)

- Uitgebreide motivering:
- Ouderdom vergunning is van belang bij nadeelcompensatie. Met het verstrijken van de tijd neemt het risico van een wijziging of intrekking van de vergunning, in verband met werkzaamheden aan de infrastructuur die nopen tot aanpassing of verwijdering van leidingen, immers navenant toe. De vergunninghouder dient in zijn bedrijfsvoering rekening te houden met de mogelijkheid dat hij de leidingen - vroeg of laat - moet verleggen. Indien hij vooraf geen mogelijkheden had om te voorkomen dat hij schade zou lijden, betekent dat voorts niet per definitie dat hij de schade op de overheid kan afwentelen. Voor tal van risicofactoren, zoals weersgesteldheid, invloed van de seizoenen, ziekte van werknemers, stakingen, normale omzetschommelingen en economische recessie, geldt immers dat een ondernemer daarop geen invloed heeft. Dit soort risicofactoren zijn inherent aan het drijven van een onderneming en de daardoor geleden schade behoort in beginsel tot het normale ondernemersrisico.

III. Uitsluiten schadevergoeding

nysingh

III. Uitsluiten schadevergoeding

- Beleidsregels (bv leidingen >30 jaar)
- Vergunningvoorschriften (vb ligplaatsvergunning):
  - Indien het waterstaatkundig belang het nodig maakt dat krachtens deze vergunning toegestane werken worden gewijzigd, dient dit door de vergunninghouder op eigen kosten te geschieden waarbij geen recht op schadevergoeding bestaat, tenzij bijzondere omstandigheden aanleiding geven tot het overeenkomen van een andere regeling.
- Via privaatrecht (toestemming visserij IJsselmeer):
  - Ingeval van beëindiging van de toestemming heeft de toestemminghouder recht op vermindering van de vergoeding, doch geen recht op schadevergoeding.

IV. Ouderdom vergunning

nysingh

IV. Ouderdom vergunning

- Maatschappelijk risico neemt toe met ouderdom vergunning
- Bijvoorbeeld ABRvS 12 augustus 2020 ECLI:NL:RVS:2020:1934 (zie hiervoor)
- Maar ook Circulaire schadevergoedingen (Stcrt. 1997, nr. 246):
- Maatschappelijk risico wordt groter naar gelang de ingetrokken vergunning ouder is. De milieunormen zijn over de hele linie steeds verder aangescherpt. Naarmate een vergunning langer ongewijzigd is gebleven, kan de vergunninghouder beter voorzien dat zijn vergunning zal worden aangepast. De vergunning is immers minder actueel.

V. Vergoeding in natura

nysingh

V. Vergoeding in natura

- Overgangstermijn
- Alternatief

VI. Intrekken of niet opnieuw verlenen

nysingh

VI. Intrekken of niet opnieuw verlenen

Visserijuitspraken

- ABRvS 28 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH1100
- Afname vangst van kokkels gedurende looptijd vergunning, die van jaar tot jaar verleend wordt. Afname wordt veroorzaakt door werkzaamheden in Westerschelde. Alleen schade die gedurende looptijd vergunning wordt ondervonden komt (deels voor vergoeding in aanmerking):

De vergunningen worden jaarlijks verleend of geweigerd, zodat met jaarlijks wisselende omstandigheden in het kokkelbestand rekening kan worden gehouden. Dat betekent dat voor vergunninghouders een onzekere factor bestaat en zij er niet van uit mogen gaan dat hun elk jaar opnieuw vergunning zou worden verleend.

nysingh

VI. Intrekken of niet opnieuw verlenen

Visserijuitspraken

- ABRvS 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2650

Geen vergoeding voor nadeel doordat nieuwe vergunning wordt geweigerd. Vanwege geleidelijke en voorzienbare ontwikkeling van het beleid ten aanzien van de kokkelvisserij in de Oosterschelde, behoort schade als gevolg van weigering op grond van dat beleid, binnen het normaal maatschappelijk risico van de vissers. Daarbij is tevens van belang dat zij, gezien de kwetsbaarheid van het gebied waarin zij hun activiteiten wensen uit te voeren, alsmede in aanmerking genomen dat de vergunningen jaarlijks worden verleend of geweigerd, er rekening mee hadden dienen te houden dat een vergunning niet, of slechts onder stringente voorwaarden verleend zou worden.

VI. Intrekken of niet opnieuw verlenen

Vergunning van jaar tot jaar steeds mogelijk?

- Alleen wanneer wet of regeling daarvoor grondslag biedt
- ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4243
- Keuze moet worden gemotiveerd

VII. Samenloop met onteigening

nysingh

VII. Samenloop met onteigening

ABRvS 20 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2025, BR 2019/64

- Opzegging Wbr-vergunning ivm verplaatsing benzinestation. Verplaatsing noodzakelijk in verband met reconstructie A2. Exploitant krijgt geen vergoeding van zijn schade, omdat die schade niet wordt toegerekend aan de intrekking maar aan de weigering van de concessiehouder om een nieuwe overeenkomst aan te gaan.

- Zou de Staat ook hebben kunnen/moeten onteigenen? En zou dat tot een ander resultaat geleid hebben?

VII. Samenloop met onteigening

ABRvS 20 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2025, BR 2019/64

- Noot (Procee en Timmer):

“ Aardig om op te merken is nog dat als voor de uitvoering van het Tracébesluit het bewuste perceel was onteigend (de Staat zou bijvoorbeeld onder zichzelf kunnen onteigenen om de huurovereenkomst met Shell en eventuele andere beperkte rechten te beëindigen), De Lucht als onderhuurder kwalificeerde als belanghebbende in de procedure en dus recht had op een volledige vergoeding van haar schade voor zover het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg van de onteigening. Hoewel het in beide gevallen gaat om schadevergoeding als gevolg van rechtmatig overheidshandelen, valt het verschil in uitkomst te verklaren doordat de onteigening direct leidt tot het einde van de huurovereenkomst en onderhuurovereenkomst via de titelzuiverende werking. Dit terwijl vaststelling van het Tracébesluit A2 en intrekking van de vergunningen niet direct leidt tot einde van de onderhuurovereenkomst. Dat berust immers op de keuze van Shell om een eind te maken aan de samenwerking, zodat de schade, zo leert deze uitspraak, niet valt toe te rekenen aan het handelen van de Minister.”

nysingh

VII. Samenloop met onteigening

HR 18 februari 1970, NJ 1972, 488 (uitweg)

- Door onteigening komt uitweg op A1(!) te vervallen. Na onteigening uitweg op parallelweg. Voor die uitweg was ontheffing krachtens Verkeerswet verleend. Die ontheffing kon worden ingetrokken zonder dat enige vergoeding geboden hoefde te worden. Is die omstandigheid relevant voor de schadeloosstelling?
- Rechtbank:
  Nee, onteigening weggedacht zou ontheffing niet zijn ingetrokken. Schade als gevolg van vervallen uitweg (zowel waardevermindering als bijkomende schade) komt volledig voor vergoeding in aanmerking.

VII. Samenloop met onteigening

HR 18 februari 1970, NJ 1972, 488 (uitweg vervolg)

- Hoge Raad:
  Rechtbank heeft miskend dat:
  - waarde onteigende niet gelijk is aan waarde van bedrijfsterrein met uitweg waarvan voortbestaan niet afhankelijk was van ontheffing;
  - nadeel niet kan worden beschouwd als te zijn teweeg gebracht door niets anders dan de onteigening of door hetgeen de onteigenaar ter uitvoering van het werk waarvoor onteigend wordt, zelf heeft aangelegd.

nysingh

VII. Samenloop met onteigening

HR 12 mei 1971, NJ 1972, 489 (Dordtse veerstoep)

- Onteigend werd een gemeentelijke veerstoep met voorzieningen. De vergunningen die krachtens de Rivierenwet verleend waren om die voorzieningen te mogen hebben waren opgezegd, maar op de peildatum waren voorzieningen nog aanwezig. Rivierenwet bood (toen) bij opzegging geen aanspraak op schadevergoeding.
- Is de (mogelijkheid tot) intrekking van de vergunningen relevant voor de omvang van de schadeloosstelling?

nysingh

VII. Samenloop met onteigening

HR 12 mei 1971, NJ 1972, 489 (Dordtse veerstoep, vervolg)

- Ja

- HR acht het niet redelijk om bij de begroting van de schade geen rekening te houden met de opzegging van de vergunningen, omdat daarmee de gemeente in een betere positie gebracht zou worden dan zij krachtens de Rivierenwet ooit heeft gehad:

> *dat uit de artt. 4 en 8 Rivierenwet volgt, dat tot wederopzegging verleende vergunningen te allen tijde kunnen worden opgezegd als het openbaar rivier- of stroombelang dit vordert, en dus van meet af aan naar tijdsduur zijn beperkt tot de tijd, gedurende welke het openbaar rivier- of stroombelang zich tegen de aanwezigheid van de werken, waarvoor de vergunningen zijn verleend, niet verzet;*

VII. Samenloop met onteigening

HR 12 mei 1971, NJ 1972, 488/489 (vervolg)

- Is het belang van beide arresten beperkt tot vergunningen die daadwerkelijk zijn opgezegd? Of geldt het arrest ook voor opzegbare vergunningen die (nog) niet zijn opgezegd?

- Literatuur biedt ruimte voor deze opvatting (Schadeloosstelling voor onteigening, Telders, nieuw voor oud, nr. 418), A-G Van Oven niet (ECLI:NL:PHR:2015:590).

VIII. Tot slot

nysingh

VIII. Tot slot

- Grondslag voor schadevergoeding bij beëindiging vergunning is het (binnenkort wettelijk vastgelegde) égalitébeginsel
- Bijzondere aandachtspunten:
  - termijn waarvoor vergunning verleend is
  - leeftijd vergunning;
  - vergoeding in natura
  - samenloop met privaatrecht/onteigening

Contact

grondverwerving@nysingh.nl

+31 (0)88 752 02 27

onteigeningsblog.nl

Arnhem
Velperweg 10
6824 BH Arnhem

Zwolle
Burg. Roelenweg 11
8021 EV Zwolle

Utrecht
Maliebaan 83
3581 CG Utrecht

Apeldoorn
Vosselmanstraat 1
7311 CL Apeldoorn

www.nysingh.nl

nysingh