

ECLI:NL:GHSGR:2007:BA3417

Instantie	Gerechtshof 's-Gravenhage
Datum uitspraak	29-03-2007
Datum publicatie	19-04-2007
Zaaknummer	04/1619
Rechtsgebieden	Civil recht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Onrechtmatige overheidsdaad. Evenredigheidsbeginsel. Gelijkheidsbeginsel. De opheffing van de functiescheiding wegrestaurant/benzinestation langs de snelweg in het kader van het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit ter verwezenlijking van het doel de toetredingsmogelijkheden voor nieuwkomers te verruimen en de prijsconcurrentie te bevorderen, is als zodanig niet onrechtmatig jegens AC en ook niet als een willekeurige maatregel aan te merken, nu deze op grond van onderzoek en na overleg is genomen en alle exploitanten van voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijksautosnelwegen in beginsel in een gelijke positie zijn gebracht. Het enkele feit dat AC Restaurants door toegenomen concurrentie als gevolg van de opheffing van de functiescheiding bij een of meer van haar vestigingen mogelijk een slechter exploitatieresultaat zal verkrijgen, is onvoldoende voor het oordeel dat AC c.s. door deze beleidswijziging in vergelijking met anderen onevenredig worden getroffen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl O&A 2007, 51

Uitspraak

Uitspraak: 29 maart 2007

Rolnummer: 04/1619

Rolnr. rechtbank: 03/95

HET GERECHTSHOF TE S-GRAVENHAGE, eerste civiele kamer, heeft het volgende arrest gewezen in de zaak van:

DE STAAT DER NEDERLANDEN (ministeries van Economische Zaken, van Financiën en van Verkeer en Waterstaat),

zetelende te s-Gravenhage,

appellant in het principaal appel,

geïntimeerde in het incidenteel appel,

hierna te noemen: de Staat,

procureur: mr. A. B. van Rijn,

tegen

1. AC RESTAURANTS EN HOTELS B.V.,

gevestigd te Breukelen,

hierna te noemen: AC Restaurants,

2. AC HEERLEN B.V.,

gevestigd te Heerlen,

hierna te noemen: AC Heerlen,

geïntimeerden in het principaal appel,

appellanten in het incidenteel appel,

procureur: mr. W. Taekema,

3. FEDERATIE WEGVERZORGENDE HORECABEDRIJVEN,

gevestigd te Maarsbergen,

hierna te noemen: FWH,

geïntimeerde in het principaal appel,

procureur: mr. P.J.M. von Schmidt auf Altenstadt.

De geïntimeerden/incidenteel appellanten onder 1, 2 en 3 zullen verder tezamen worden aangeduid als AC c.s. en de geïntimeerden/incidenteel appellanten onder 1 en 2 tezamen als AC (enkelvoud).

Het geding in hoger beroep

Bij exploit van 19 november 2004 is de Staat in hoger beroep gekomen van het vonnis van 25 augustus 2004, door de rechtbank te s-Gravenhage gewezen tussen partijen. Daarbij heeft de Staat drie grieven tegen het vonnis aangevoerd. AC heeft bij memorie van antwoord tevens memorie van grieven in incidenteel appèl (met producties) de grieven van de Staat bestreden en zeven grieven tegen het vonnis aangevoerd. FWH heeft bij memorie van antwoord de grieven van de Staat bestreden. De Staat heeft bij memorie van antwoord in incidenteel appèl (met productie) de grieven van AC bestreden. Op 22 januari 2007 hebben de Staat en AC c.s. de zaak voor het hof doen bepleiten, de Staat door zijn procureur en AC door mr. M.J.J.M. Essers, advocaat te Amsterdam, beiden aan de hand van aan het hof overgelegde pleitnotities. Namens FWH heeft haar vertegenwoordiger A.C. Pouwer zich aangesloten bij hetgeen namens AC is bepleit. Ten slotte hebben partijen de stukken overgelegd en arrest gevraagd.

Beoordeling van het hoger beroep

1. Partijen zijn niet opgekomen tegen de in de rechtsoverwegingen 1.1 tot en met 1.11 van het bestreden vonnis door de rechtbank vastgestelde feiten; hierover bestaat tussen partijen verder ook geen geschil. Het hof zal daarom eveneens van deze feiten uitgaan. Met inachtneming hiervan en gezien de stukken gaat het in deze zaak om het volgende.

1.1 Tot 6 november 2002 voerde de Staat met betrekking tot de verzorgingsplaatsen langs rijksauto(snel)wegen een beleid, inhoudende dat tussen de op die verzorgingsplaatsen gevestigde tankstations en wegrestaurants een functiescheiding in stand werd gehouden: de tankstations mochten geen maaltijden serveren en de wegrestaurants mochten geen motorbrandstoffen verkopen. Voorts gold dat per verzorgingsplaats ten hoogste één tankstation en één wegrestaurant werden toegelaten, dat de tankstations ten minste ca. 20 km van elkaar gelegen waren en de wegrestaurants ten minste ca. 40 km.

1.2 In het kader van het door de Staat geëntameerde project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (verder: MDW) is in april 1998 een rapport uitgebracht, genaamd: Naar nieuwe concurrentie voor benzine langs de snelweg. In dat rapport werd onder meer voorgesteld de functiescheiding op te heffen. Daarbij is onder meer overwogen dat daardoor de (40 km-)stramienmaat voor de wegrestaurants obsoleet is geworden.

1.3 Nadat uitgebreid overleg door de Staat met de zittende concessiehouders van de tankstations, met de grote oliemaatschappijen en met de branche-organisaties tot overeenstemming had geleid (convenanten, waarbij voor de marktwerking op en de deregulering van de motorbrandstoffenmarkt langs de rijksauto(snel)wegen een alternatief traject is overeengekomen), heeft de Staat op 3 juni 2002 als consultatiedocument het Implementatievoorstel "opheffen functiescheiding tussen wegrestaurant/benzinestation langs snelweg" (verder: het Implementatievoorstel) uitgebracht. Daarbij is onder meer voorgesteld de functiescheiding per 1 januari 2004 op te heffen, meerdere servicestations (wegrestaurants en/of tankstations) per verzorgingsplaats toe te laten, de wegrestaurants de mogelijkheid te geven hun lopende erfpachtcontracten (looptijd 99 jaar) op basis van vrijwilligheid tot 1 januari 2004 of ter gelegenheid van de veiling van de concessie voor het tankstation/servicestation op dezelfde verzorgingsplaats om te ruilen voor een 15-jarige concessie voor een servicestation. Indien het wegrestaurant van een van deze mogelijkheden gebruik maakt, ontvangt het bij de eerstvolgende veiling van de concessie de opbrengst van de veiling.

1.4 Bij besluit van 6 november 2002 (Stcrt. 2004, 217; verder: het Besluit) heeft de minister van Economische Zaken in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat met het oog op de opheffing van de functiescheiding de bestaande beleidsregels voor de uitgifte van locaties ter vestiging van wegrestaurants langs rijkswegen ingetrokken. Dat besluit is in werking getreden met ingang van 13 november 2002. Feitelijk is de functiescheiding per 1 juni 2004 opgeheven.

1.5 Op 11 december 2002 is onder meer het tankstation Langveld te Heerlen, gelegen aan de A76, geveild. Op deze verzorgingsplaats exploiteert AC Heerlen een wegrestaurant. Dat wegrestaurant is niet geveild.

2. AC heeft bij de rechtbank gevorderd dat deze (zakelijk weergegeven)

1. voor recht verklaart dat de opheffing door de Staat van de functiescheiding, zoals voortvloeiend uit het Besluit, de sluiting van de onder 1.3 genoemde convenanten en de veiling van locaties voor benzinestations die op 11 december 2002 heeft plaatsgevonden, althans de veiling van de locatie Langveld onrechtmatig is jegens AC;
2. de Staat verbiedt locaties te veilen, althans deze ten behoeve van de vestiging van een servicestation te veilen, die binnen 40 km van een direct aan een autosnelweg gelegen vestiging van AC zijn gelegen, en door andere handelingen de mogelijkheid tot vestiging van een servicestation aldaar te creëren;
3. voor recht verklaart dat de Staat door de onder 1 en 2 genoemde handelingen zijn verplichtingen jegens AC, voortvloeiende uit de met AC gesloten erfpachtovereenkomsten, althans die betreffende de locatie Langveld, niet nakomt;
4. de Staat veroordeelt tot betaling van de schade, voortvloeiend uit de onder 1 tot en met 3 vermelde gedragingen, op te maken bij staat.

De rechtbank heeft FWR toegelaten zich aan de zijde van AC te voegen, heeft de vorderingen onder 1 tot en met 3 afgewezen en heeft de Staat veroordeeld aan AC te vergoeden de door haar geleden en nog te lijden schade, nader op te maken bij staat, voortvloeiend uit het opheffen van de functiescheiding.

3. De eerste grief van de Staat is gericht tegen het oordeel van de rechtbank dat sprake is van schending van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (verder: het Eerste Protocol) omdat er geen "fair balance" is tussen het doel van de door de Staat terzake genomen maatregelen en de belangen van AC c.s. De tweede grief van de Staat keert zich tegen het oordeel van de rechtbank dat de opheffing van de functiescheiding het normale ondernemingsrisico van de exploitanten van wegrestaurants te boven gaat, gelet op hun in het verleden gedane investeringen en dat de door de Staat aan exploitanten van wegrestaurants geboden mogelijkheid tot het openen van een tankstation onvoldoende compensatie biedt. De Staat voert aan dat de wegrestaurants niet onevenredig worden benadeeld, dat er geen noodzaak bestaat tot het aanbieden van compensatie en dat, voor zover deze noodzaak wel zou bestaan, daaraan met de getroffen maatregelen gericht op het scheppen van gelijke uitgangspunten voor alle partijen is voldaan. De derde grief van de Staat richt zich tegen de slotsom van de rechtbank en vloeit uit de eerste

twee grieven voort. De eerste grief van AC beoogt het geschil in volle omvang aan het hof voor te leggen. De tweede grief van AC valt het oordeel van de rechtbank aan dat de opheffing van de functiescheiding rechtmatig is en dat deze geschikt is om het door de Staat beoogde doel van meer concurrentie op de benzinemarkt te bereiken. De derde en vierde grief van AC klagen over het oordeel van de rechtbank dat de Staat bij de opheffing van de functiescheiding niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel heeft gehandeld. De vijfde grief van AC vecht het oordeel van de rechtbank aan dat de Staat niet onrechtmatig heeft gehandeld door convenanten als bovenbedoeld te sluiten en door het 40-km-stramien te wijzigen. De zesde grief van AC houdt in dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het risico van meer concurrentie in beginsel tot het normale bedrijfsrisico behoort. Ten zevende greeft AC tenslotte over de verwerping door de rechtbank van haar beroep op artikel 1, eerste lid (bedoeld zal zijn: tweede volzin), van het Eerste Protocol (ontnemings van eigendom). De grieven lenen zich voor gezamenlijke behandeling.

4. AC bezit voor elk van de locaties van haar wegrestaurants een langdurig erfpachtcontract met de Staat, doorgaans voor 99 jaar; daarnaast zijn aan haar de nodige vergunningen op grond van de Wet beheer waterstaatswerken (verder: Wbw) verleend. In deze kaders waren haar verplichtingen opgelegd over de wijze van exploitatie van de wegrestaurants en was het haar verboden motorbrandstoffen te verkopen. Aan tankstations, gelegen op dezelfde locaties, was het in het kader van hun erfpachtovereenkomsten en vergunningen op grond van de Wbw verboden maaltijden te serveren (functiescheiding).

5. Of sprake is van een "possession" in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol moet worden bepaald aan de hand van de zelfstandige betekenis die dat begrip in verdragskader heeft. Bij de beoordeling van de vraag of sprake is van schending van dat artikel 1 van het Eerste Protocol zal het hof het totaal van de in rechtsoverweging 4 weergegeven omschrijving van rechten en verplichtingen per verzorgingsplaats als "possession" van AC beschouwen. Niet is gesteld of gebleken dat in de erfpachtovereenkomst of -voorwaarden, dan wel in de vergunningen op grond van de Wbw het 40-km-stramien voor wegrestaurants was vastgelegd. Dit 40-km-stramien rekent het hof dan ook niet tot de "possession" van AC.

6. Naar het oordeel van het hof kan het opheffen van de functiescheiding niet worden beschouwd als ontneming van eigendom aan AC in de zin van artikel 1, tweede volzin, van het Eerste Protocol. Daarvoor is immers vereist dat van de "possession" door de overheidsmaatregel geen gebruik van betekenis meer kan worden gemaakt. Daarbij kan niet elk van de onderscheidene onderdelen op zichzelf als "possession" worden beschouwd, maar moet de "possession" als geheel worden gezien. Niet is gesteld of gebleken dat door de overheidsmaatregelen als hier omschreven door AC geen gebruik van betekenis van haar "possession" kan worden gemaakt. Daarbij tekent het hof aan dat de looptijd van de bestaande exploitatierechten slechts met instemming van AC kan worden verkort.

7. Wel kan de opheffing van de functiescheiding worden beschouwd als een (wijziging van de) regulering van het gebruik van de "possession" van AC, in de zin van de derde volzin van artikel 1 van het Eerste Protocol. Bij zodanige regulering komt de Staat een ruime beleidsmarge toe, met inbegrip van de keuze van de daarvoor te hanteren wetten (in het onderhavige geval de eigenaarsbevoegdheid van de Staat op grond van de wetgeving inzake het erfpachtrecht en/of het vergunningstelsel in de Wbw). Tot die beleidsmarge behoort ook de bevoegdheid om die regulering af te schaffen waaraan volgens de Staat op grond van gewijzigde inzichten over wat in het algemeen belang nodig is, geen behoefte meer bestaat. Zodanige regulering komt pas in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol als zij onrechtmatig of willekeurig is, dan wel als een redelijk evenwicht tussen de regulering en het nagestreefde doel ontbreekt.

8. Ter onderbouwing van haar stelling dat de opheffing van de functiescheiding onrechtmatig is, heeft AC aangevoerd dat het verlenen van een recht aan tankstations om restauratieve diensten te verlenen kennelijk ongeschikt is om de doelstelling van meer concurrentie op de markt voor motorbrandstoffen langs rijkswegen te verwezenlijken en dat dat ook geldt voor het verlenen van een recht tot verkoop van motorbrandstoffen aan wegrestaurants. Het hof leidt uit het project MDW, in combinatie met het Implementatievoorstel, af dat de Staat bij zijn besluit tot opheffing van de functiescheiding de regels heeft toegepast die in het algemeen bij deregulering gelden, te weten: na onderzoek of bij handhaving van de

op te heffen regel (nog) aantoonbaar nut en noodzaak voor de maatschappij of het algemeen belang bestaat. Dit besluit maakt deel uit van een aantal maatregelen dat de Staat gewenst achtte in het MDW-traject, welk traject onder meer als doel heeft het verruimen van de toetredingsmogelijkheden voor nieuwkomers en het bevorderen van de prijsconcurrentie.

Het hof stelt voorop dat het in beginsel aan de overheid is om te beslissen op welke wijze zij een gesteld doel wil verwezenlijken. Zij heeft daarbij grote beleidsvrijheid. Bij de beoordeling door de rechter of de gekozen maatregel in dit verband onrechtmatig is gaat het om de vraag of tussen het gekozen middel en het gestelde doel een wanverhouding bestaat, te weten indien die maatregel niet (of vrijwel niet) kan leiden tot dat doel terwijl de nadelige gevolgen die voor belanghebbenden uit die maatregel voortvloeien niet in redelijke verhouding staan tot het effect ervan.

Het hof is van oordeel dat bij de opheffing van de functiescheiding van zodanige wanverhouding geen sprake is. De functiescheiding, waartoe in samenspraak met het parlement is beslist, vergroot op zijn minst de mogelijkheid dat meerdere partijen tot de benzinemarkt bij snelwegen toetreden, en is daarom in beginsel dienstig tot het gestelde doel. Dat AC c.s. er nu mogelijk (nog) niet voor kiezen om hun wegrestartaurants te ontwikkelen tot servicestations met voorzieningen voor verkoop van motorbrandstoffen, neemt niet weg dat de toegang tot deze benzinemarkt erdoor wordt vergroot en dat daarvan ook in feite door marktpartijen gebruik kan worden gemaakt. Naar het oordeel van het hof is, nu ook niet anderszins van het tegendeel is gebleken, de opheffing van de functiescheiding als zodanig niet onrechtmatig jegens AC. Evenmin is de opheffing van de functiescheiding als een willekeurige maatregel aan te merken, nu deze op grond van onderzoek en na overleg is genomen en alle exploitanten van voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijksautosnelwegen in beginsel in een gelijke positie zijn gebracht.

9. Het hof is van oordeel dat de Staat, ook gelet op de gevolgen daarvan voor AC, in beginsel een redelijk evenwicht tot stand heeft gebracht tussen de marktwerving en deregulering van de benzinemarkt en het gekozen middel van de opheffing van de functiescheiding. Daarbij heeft het hof in aanmerking genomen dat tegenover de opheffing van de bescherming die van de functiescheiding uitgaat, ook nieuwe exploitatiemogelijkheden worden geboden; dat daaraan bij de huidige inrichting van de verzorgingsplaatsen nog moeilijk invulling kan worden gegeven doet daaraan niet af. Daarnaast zijn ook de verplichtingen in de sfeer van de voorzieningen en de exploitatietijden van de wegrestartaurants grotendeels vervallen en is als weliswaar bescheiden compensatie de mogelijkheid tot aanpassing van de erfpachtcanon aan de gewijzigde waarde van het erfpachtrecht toegezegd. Voorts speelt een rol dat AC de opheffing van de functiescheiding vanaf medio 1998 heeft kunnen zien aankomen en dat deze pas medio 2004 is gerealiseerd; AC heeft derhalve zes jaar de tijd gehad om haar exploitatie aan te passen.

10. Niettemin zou dit redelijk evenwicht in concreto kunnen zijn doorbroken als aan AC Restaurants een individuele en excessieve last zou zijn opgelegd. AC heeft evenwel niets naar voren gebracht waaruit van zodanige individuele of excessieve last blijkt. Het enkele feit dat AC Restaurants door toegenomen concurrentie als gevolg van de opheffing van de functiescheiding bij een of meer van haar vestigingen mogelijk een slechter exploitatieresultaat zal verkrijgen, is onvoldoende voor het oordeel dat van een individuele en excessieve last sprake is. Met betrekking tot AC Heerlen heeft te gelden dat het enkele feit dat de concessie voor het tankstation op dezelfde verzorgingsplaats is geveild, nog geenszins aannemelijk maakt dat op AC Heerlen door de opheffing van de functiescheiding een individuele en excessieve last is gelegd. Niet aannemelijk is derhalve geworden dat de Staat bij de opheffing in strijd met de derde volzin van artikel 1 van het Eerste Protocol heeft gehandeld.

11. AC heeft aan haar vordering ook ten grondslag gelegd dat de Staat door zijn beleidswijzigingen (opheffing functiescheiding en loslaten van het 40-km-stramien) inbreuk heeft gemaakt op haar contractuele rechten. Zij stelt dat zij de erfpachtovereenkomsten heeft gesloten in de wetenschap van de toepasselijkheid van het 40-km-stramien en van de functiescheiding, en dat op grond van de redelijkheid en de billijkheid dit beleid niet gewijzigd kan worden zonder schending van de erfpachtovereenkomsten. De Staat heeft dat betwist.

12. Uit de erfpachtovereenkomsten, voor zover overgelegd, blijkt niet dat de Staat zich daarbij heeft verbonden per locatie slechts één horecavoorziening toe te laten; evenmin heeft de Staat zich daarbij verplicht het 40-km-stramien te handhaven. Dat de betreffende overeenkomsten zijn gesloten onder een beleid waarvan genoemde elementen deel uit maken, brengt naar het oordeel van het hof niet met zich dat de redelijkheid en de billijkheid meebrengen dat wijziging van dat beleid als contractbreuk moet worden beschouwd. AC mocht redelijkerwijs niet van de Staat verwachten dat deze zijn beleid gedurende de 99-jarige looptijd van de overeenkomsten op deze punten niet zou wijzigen.

13. AC heeft voorts haar vordering erop gebaseerd dat de Staat jegens haar onrechtmatig heeft gehandeld doordat een wettelijke grondslag voor die beleidswijzigingen ontbreekt, doordat de beleidswijzigingen onzorgvuldig tot stand zijn gebracht, doordat de beleidswijzigingen kennelijk niet geschikt zijn voor het doel waarvoor zij zijn bestemd, en doordat de beleidswijzigingen in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, subsidiair doordat de Staat aan AC geen compensatie heeft aangeboden. De Staat heeft een en ander betwist.

14. Het hof volgt niet de stelling van AC dat de opheffing van de functiescheiding en van het 40-km-stramien onrechtmatig zijn omdat daarvoor een wettelijke grondslag ontbreekt. Het voorheen gevoerde beleid had geen wettelijke grondslag en niet is gesteld of gebleken dat bij de intrekking ervan wettelijke regels worden geschonden of inbreuk wordt gemaakt op de rechten van AC, nu het de vrije keuze van AC is om al dan niet in te stemmen met de beëindiging van de erfpachtovereenkomsten. Dat wordt niet anders doordat de Staat bij de uitvoering van dat voormalige beleid gebruik heeft gemaakt van haar wettelijke eigenaarbevoegdheden inzake de verzorgingsplaatsen en van het vergunningstelsel van de Wbv.

15. Het hof is evenmin van oordeel dat de Staat onzorgvuldig is geweest bij de besluitvorming tot de beleidswijzigingen. Blijkens het Implementatievoorstel is het doel van de opheffing van functiescheiding en het 40-km-stramien de deregulering: het opheffen van regels die niet meer nodig zijn voor de behartiging van het algemeen belang. Naar die noodzaak heeft de Staat onderzoek laten doen. De resultaten daarvan heeft de Staat bekend gemaakt en het Implementatievoorstel is aan een procedure van inspraak onderworpen geweest. Daarin hebben AC c.s. kunnen participeren. Weliswaar is de mogelijkheid om bezwaren mondeling in te brengen beperkt geweest, maar niets heeft er voor AC c.s. aan in de weg gestaan om hun bezwaren schriftelijk in te brengen. AC c.s. hebben onvoldoende onderbouwd dat en waarom uit oogpunt van algemeen belang handhaving van functiescheiding en 40-km stramien nodig was. Voorts is het hof van oordeel dat de Staat niet gehouden is met alle bij een beleidswijziging betrokken ondernemingen op gelijke wijze overleg te voeren. Daarbij komt dat het feit dat met de oliemaatschappijen uitgebreider overleg is gevoerd, erdoor kan worden verklaard dat daar wijzigingen werden beoogd in de verhoudingen op de benzinemarkt langs snelwegen en niet in de concurrentieverhoudingen tussen de exploitanten van wegrestaurants.

16. Haar stellingen dat de onderhavige beleidswijzigingen niet geschikt zijn om het doel ervan te bereiken en dat de Staat gehandeld heeft in strijd met het evenredigheidsbeginsel stuiten af op hetgeen in rechtsoverweging 8 is overwogen.

17. Met betrekking tot de beweerde schending van het gelijkheidsbeginsel overweegt het hof als volgt. Het gelijkheidsbeginsel eist dat de Staat gelijke gevallen gelijk behandelt. De opheffing van de functiescheiding en de opheffing van het 40-km-stramien leiden er in beginsel toe dat er langs de rijksautosnelwegen voor alle exploitanten van servicestations gelijke concurrentievoorwaarden ontstaan. Voor zover er ongelijkheden tussen de behandeling van exploitanten van tankstations en wegrestaurants optreden, zijn deze uitsluitend het gevolg van het feit dat de uitgangssituaties voor beide soorten exploitanten verschillend zijn, onder meer in die zin dat exploitanten van wegrestaurants een verder gaande bescherming genoten dan exploitanten van tankstations. Gelet daarop heeft de Staat voor de beide soorten exploitanten een verschillend pakket overgangsmaatregelen vastgesteld. Dat is niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel gaat niet zover dat verschillen in de uitgangspunten van de verschillende soorten exploitanten in het kader van de overgangsmaatregelen hetzij moeten worden gehandhaafd, hetzij volledig moeten worden gecompenseerd. Van schending van het gelijkheidsbeginsel

door de Staat is derhalve geen sprake.

18. Rest nog de vraag of de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door aan AC geen nadeelcompensatie aan te bieden (de subsidiaire grondslag van de vorderingen van AC). Nadeelcompensatie zou in het onderhavige geval vereist zijn indien de (op zichzelf rechtmatige) beleidswijzigingen van de Staat tot redelijkerwijs voorzienbaar gevolg zouden hebben dat AC c.s. als beperkt aantal betrokkenen daardoor schade lijden waardoor zij in vergelijking met anderen onevenredig worden getroffen. AC c.s. hebben wel gesteld dat zij door deze beleidswijziging onevenredige schade lijden, maar dat is door de Staat betwist. Het had derhalve op de weg van AC c.s. gelegen om hun onevenredige schade te onderbouwen. Dat hebben zij slechts gedaan met theoretische beschouwingen. Het enkele feit dat AC Restaurants door toegenomen concurrentie als gevolg van de opheffing van de functiescheiding bij een of meer van haar vestigingen mogelijk een slechter exploitatieresultaat zal verkrijgen, is onvoldoende voor het oordeel dat AC c.s. door deze beleidswijziging in vergelijking met anderen onevenredig worden getroffen.

19. Het bovenoverwogene leidt tot de slotsom dat de grieven van de Staat slagen en dat de grieven van AC falen. Het hof, de zaak in volle omvang opnieuw beoordelende, concludeert dat het bovenoverwogene ertoe leidt dat de vorderingen van AC c.s. dienen te worden afgewezen. Daarbij past een veroordeling van AC c.s. in de kosten van het geding, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep, te vermeerderen met de wettelijke rente als hierna te vermelden.

Beslissing

Het hof:

- vernietigt het vonnis waarvan beroep;
- wijst de vorderingen af;
- veroordeelt AC c.s. in de kosten van het geding aan de zijde van de Staat, voor de eerste aanleg tot 25 augustus 2004 begroot op 205,- aan griffierecht en 1.170,- aan salaris voor de procureur, voor het principaal hoger beroep tot op heden op 371,78 (exclusief BTW) aan verschotten en op 2.682,- aan salaris voor de procureur en voor het incidenteel hoger beroep tot op heden op 1.341,- aan salaris voor de procureur, en bepaalt dat deze bedragen binnen 14 dagen na de dag van deze uitspraak moeten zijn voldaan, te vermeerderen met de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW vanaf het einde van voormelde termijn tot aan de dag der algehele voldoening;
- verklaart dit arrest ten aanzien van de proceskostenveroordeling in het incidenteel appel uitvoerbaar bij voorraad.

Dit arrest is gewezen door mrs. A. Dupain, A.V. van den Berg en D.J. de Brauw en is uitgesproken ter openbare terechtzitting van 29 maart 2007 in aanwezigheid van de griffier.