

# ECLI:NL:RVS:2016:224

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	03-02-2016
Datum publicatie	03-02-2016
Zaaknummer	201505106/1/A2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 juli 2012 heeft het college een verzoek van [appellant] om vergoeding van schade afgewezen.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Wet milieubeheer
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AB 2016/128 met annotatie van C.N.J. Kortmann O&A 2016/35 JOM 2016/134 JB 2016/64 met annotatie van C.N.J. Kortmann

## Uitspraak

201505106/1/A2.

Datum uitspraak: 3 februari 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Hilvarenbeek,

en

het college van burgemeester en wethouders van Hilvarenbeek,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 3 juli 2012 heeft het college een verzoek van [appellant] om vergoeding van schade afgewezen.

Bij besluit van 28 oktober 2013 heeft het college het door [appellant] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij brief van 6 december 2013 heeft [appellant] hiertegen beroep ingesteld bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant.

Bij uitspraak van 29 september 2014 heeft de rechtbank zich onbevoegd verklaard om van het beroep kennis te nemen. Voorts heeft zij, met toepassing van artikel 6:15 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) het beroepschrift doorgezonden aan de Afdeling.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 december 2015, waar college, vertegenwoordigd door mr. J.A. Mohuddy, advocaat te Breda, en mr. S.M. Schipper en J. Gielen, beiden werkzaam bij de gemeente, is verschenen.

#### Overwegingen

1. Op 1 juli 2013 is de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, voor zover betrekking hebbend op schadevergoeding, in werking getreden. Ingevolge artikel IV, eerste lid, van die wet blijft het recht, zoals dat gold vóór inwerkingtreding ervan, op dit geding van toepassing.

2. Bij besluit van 21 september 2005 heeft het college aan [appellant] bouwvergunning eerste fase verleend voor het geheel oprichten van een vleesvarkensstal op het perceel [locatie] te Hilvarenbeek (hierna: het perceel). Bij besluit van 5 september 2006 heeft het college aan [appellant] revisievergunning, als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer, verleend voor een rundvee- en varkenshouderij op het perceel. Bij besluit van 28 november 2006 heeft het college aan [appellant] bouwvergunning tweede fase verleend voor het geheel oprichten van een vleesvarkensstal op het perceel.

Bij uitspraak van 29 augustus 2007 in zaak nr. 200607882/1 heeft de Afdeling het door de Stichting Brabantse Milieufederatie tegen het besluit van 5 september 2006 ingestelde beroep ongegrond verklaard.

3. Op 8 december 2009 heeft [appellant] bij het college een aanvraag om revisievergunning, als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer, ingediend voor een rundvee- en varkenshouderij op het perceel. Ingevolge artikel 3:18 van de Awb was het college in beginsel gehouden om uiterlijk binnen zes maanden na de ontvangst van de aanvraag daarop een besluit te nemen.

Bij besluit van 27 april 2010 heeft het college besloten om [appellant] geen verplichting tot het maken van een milieueffectrapportage op te leggen. Op 11 mei 2010 heeft het college schriftelijk verzocht om de in de brief aangegeven gegevens binnen vier weken naar de gemeente te verzenden. Op 26 mei 2010 heeft de Stichting Brabantse Milieufederatie een zienswijze naar aanleiding van het besluit van 27 april 2010 ingediend. Op 31 mei 2010 heeft [appellant] de in de brief van 11 mei 2010 bedoelde gegevens overgelegd. Het college heeft vervolgens op 25 augustus 2010 besloten om [appellant] alsnog een verplichting tot het maken van een milieueffectrapportage op te leggen. Bij besluit van 28 juni 2011 heeft het college het daartegen door [appellant] gemaakte bezwaar gegrond verklaard en besloten om [appellant] geen verplichting tot het maken van een milieueffectrapportage op te leggen. Bij besluit van dezelfde dag heeft het college aan [appellant] revisievergunning verleend voor een varkens- en rundveehouderij op het perceel. Bij uitspraak van 13 februari 2013 in zaak nr. 201108971/1/A4 heeft de Afdeling het door de Stichting Brabantse Milieufederatie daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Uit deze uitspraak volgt dat het besluit van 25 augustus 2010 onrechtmatig is.

4. Op 17 april 2012 heeft [appellant] het college schriftelijk verzocht om vergoeding van de ten gevolge van het besluit van 25 augustus 2010 geleden schade wegens vertraging bij de verlening van revisievergunning. Daartoe heeft hij aangevoerd dat hij, door het op 29 augustus 2010 verstrijken van de in artikel 8.18, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer bedoelde termijn van drie jaren sinds het onherroepelijk worden van de bij het besluit van 5 september 2006 verleende revisievergunning, was genoodzaakt aanpassingen aan zijn aanvraag en aan zijn stallen door te voeren en dat dit tot extra kosten heeft geleid.

5. Aan het besluit van 3 juli 2012 heeft het college ten grondslag gelegd dat [appellant] de schade had kunnen voorkomen, indien hij ervoor had gezorgd dat de inrichting, waarvoor bij besluit van 5 september 2006 revisievergunning was verleend, uiterlijk op 29 augustus 2010 was voltooid en in werking gebracht. [appellant] heeft echter geen gebruik gemaakt van deze vergunning. De gevolgen daarvan komen naar

het oordeel van het college voor zijn risico. In de beslissing op bezwaar van 28 oktober 2013, gelezen in samenhang met het advies van de bezwarencommissie, heeft het college daaraan toegevoegd dat de gestelde schade in een te ver verwijderd verband tot het besluit van 25 augustus 2010 staat om daaraan te worden toegerekend. Daartoe heeft het college uiteengezet dat indien op 25 augustus 2010 een rechtmatig besluit was genomen, dat besluit naar aard en omvang eenzelfde schade tot gevolg zou hebben gehad, omdat de in artikel 8.18, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer bedoelde termijn ook in dat geval niet was gestuit.

6. Het college betoogt in het verweerschrift van 3 december 2015 dat de door [appellant] gestelde schade niet het gevolg is van een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb of van een met een besluit gelijkgestelde handeling of beslissing, maar van een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 6:3 van de Awb, waartegen geen beroep kan worden ingesteld. Volgens het college brengt dat met zich, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2004 in zaak nr. 200403427/1, dat het door [appellant] tegen het besluit van 28 oktober 2013 ingestelde beroep niet-ontvankelijk is.

6.1. Uit de uitspraak van de Afdeling van 11 september 1998 in zaak nr. E03.98.0725 (JM 1998/143) valt af te leiden dat bezwaar openstond tegen de beslissing om een verplichting tot het maken van een milieueffectrapportage op te leggen en dat beroep openstond tegen de beslissing op dat bezwaar. Dat betekent derhalve, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 1997 in zaak nr. H01.96.0578 (AB 1997, 229), dat dezelfde rechtsmiddelen openstonden tegen de afwijzing van een verzoek om vergoeding van schade als gevolg van de beslissing om een verplichting tot het maken van een milieueffectrapportage op te leggen.

Het betoog faalt.

7. [appellant] betoogt dat het college heeft miskend dat ten tijde van het besluit van 25 augustus 2010 aan de vereisten voor revisievergunning was voldaan. Indien op die dag revisievergunning was verleend, was de in artikel 8.18, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer bedoelde termijn gestuit, zodat de bij besluit van 5 september 2006 vergunde rechten opnieuw zouden zijn vergund en het niet nodig was de aanvraag en de stallen aan te passen. Voorts betoogt hij dat hij weliswaar bevoegd was om van de bij besluit van 5 september 2006 verleende revisievergunning gebruik te maken, maar dat hij daartoe niet verplicht was, zodat de schade niet voor zijn rekening mag worden gelaten op de grond dat hij geen gebruik heeft gemaakt van deze vergunning.

7.1. Ingevolge artikel 8.18, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, zoals die bepaling ten tijde van belang luidde, vervalt de vergunning, indien de inrichting niet binnen drie jaar nadat de vergunning onherroepelijk is geworden, is voltooid en in werking gebracht.

7.2. Dat een besluit rechtens onjuist is bevonden, betekent niet zonder meer dat een door een belanghebbende als gevolg van dat besluit gestelde schade, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en de aard van de schade, aan dat besluit kan worden toegerekend. Dat is niet het geval, indien ten tijde van het nemen van het rechtens onjuist bevonden besluit een rechtmatig besluit kon 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 rechtens onjuist bevonden besluit wordt gedaan, is het aan het desbetreffende bestuursorgaan om, als daartoe aanleiding bestaat, aannemelijk te maken dat ten tijde van het nemen van dat besluit ook een rechtmatig besluit kon worden genomen. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 juli 2014 in zaak nr. 201308204/1/A2. In dit geval heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat het op 25 augustus 2010 [appellant] rechtmatig een verplichting tot het maken van een milieueffectrapportage had kunnen opleggen.

7.3. Het college heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat het, indien het op 25 augustus 2010 de conclusie had getrokken dat [appellant] geen milieueffectrapportage behoefde op te stellen, niet op die datum zou hebben beslist op de aanvraag om revisievergunning, zoals het uiteindelijk op 28 juni 2011 heeft gedaan. Indien het college op 25 augustus 2010, binnen de in artikel 8.18, eerste lid, van de Wet

milieubeheer bepaalde termijn, positief op de vergunningaanvraag had beslist, was de geldende revisievergunning van 5 september 2006 nog niet vervallen, zodat het college de uit die vergunning voortvloeiende rechten in de beoordeling had dienen te betrekken. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2003 in zaak nr. 200202415/1. Dat de in artikel 8.18, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalde termijn door het nemen van een beslissing op de vergunningaanvraag niet was gestuit, doet daar, anders dan het college veronderstelt, niet aan af. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 28 januari 2009 in zaak nr. 200801039/1. Voorts heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat het destijds grond had om revisievergunning te weigeren dan wel aanvullende voorschriften op te leggen.

Gelet op het voorgaande, dient het ervoor te worden gehouden dat in het geval het college op 25 augustus 2010 de conclusie had getrokken dat [appellant] geen milieueffectrapportage behoefde op te stellen, op dezelfde dag revisievergunning zou zijn verleend en de door [appellant] gestelde schade niet zou zijn ontstaan. De gestelde schade staat derhalve in een zodanig nauw verband met het rechtens onjuist bevonden besluit van 25 augustus 2010, dat die schade aan het college als een rechtstreeks gevolg van dat besluit kan worden toegerekend.

7.4. Dat [appellant] de schade had kunnen voorkomen door de inrichting binnen de in artikel 8.18, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalde termijn te voltooien en in werking te brengen, betekent niet dat de schade geheel of gedeeltelijk voor zijn rekening mag worden gelaten. [appellant] heeft onweersproken gesteld dat hij van de vergunning van 5 september 2006 geen gebruik heeft gemaakt in verband met de mogelijkheid van een verplichte verplaatsing van zijn bedrijf op grond van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Om de uit de vergunning voortvloeiende rechten veilig te stellen, heeft hij, rekening houdend met de wettelijke beslistermijn, tijdig, op 11 december 2009, een aanvraag om revisievergunning ingediend. Van [appellant] kon redelijkerwijs niet worden gevergd om op het besluit van 25 augustus 2010 te anticiperen. Zijn plicht tot schadebeperking strekte niet zo ver, dat hij gebruik diende te maken van de vergunning van 5 september 2006, louter en alleen met het oog op de kans dat het college bij een aanvraag om revisievergunning onrechtmatig zou handelen, waardoor niet binnen de in artikel 8.18, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalde termijn revisievergunning zou kunnen worden verleend.

7.5. Het betoog slaagt.

8. Het beroep is gegrond. Het besluit van 28 oktober 2013 dient wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Awb te worden vernietigd. De Afdeling zal hierna beoordelen of zij met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van die wet zelf in de zaak kan voorzien.

9. In het verweerschrift van 3 december 2015 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de door [appellant] gestelde vermogensschade, zodat niet is voldaan aan het zogenoemde relativiteitsvereiste. Onder verwijzing naar artikel 7.8b van de Wet milieubeheer, zoals die bepaling ten tijde van belang luidde, voert het college aan dat de geschonden norm onder meer als doel en strekking heeft de aanvrager tegen onnodige kosten in verband met het maken van een milieueffectrapportage te beschermen en dat die norm niet strekt tot bescherming tegen schade die samenhangt met het van rechtswege vervallen van de revisievergunning.

9.1. Ingevolge artikel 6:163 van het Burgerlijk Wetboek ontstaat geen verplichting tot schadevergoeding wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden.

Voor de toetsing aan dit relativiteitsvereiste zijn het doel en de strekking van de geschonden norm van belang, aan de hand waarvan moet worden onderzocht tot welke personen en tot welke schade en welke wijzen van ontstaan van schade de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt. Vergelijk het arrest van de Hoge Raad van 7 mei 2004 in zaak nr. C02/310 HR (ECLI:NL:HR:2004:AO6012).

9.2. Ingevolge artikel 7.8b van de Wet milieubeheer, zoals die bepaling ten tijde van belang luidde, neemt het bevoegd gezag, behoudens in het geval toepassing is gegeven aan artikel 7.8a, derde lid, uiterlijk zes

weken na de datum van ontvangst een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder deze activiteit wordt ondernomen, een milieueffectrapport moet worden gemaakt. De in deze bepaling vervatte norm tot het tijdig en correct beslissen of een milieueffectrapport moet worden gemaakt, beoogt onder meer het bedrijfsbelang van de aanvrager om milieuvergunning te waarborgen, zodat deze norm mede strekt ter bescherming van de vermogensrechtelijke belangen van [appellant]. Dat betekent derhalve dat het in artikel 6:163 van het Burgerlijk Wetboek neergelegde relativiteitsvereiste niet aan vergoeding van de door [appellant] gestelde schade in de weg staat.

10. In het besluit op bezwaar van 28 oktober 2013, gelezen in samenhang met het advies van de bezwarencommissie, is uiteengezet dat [appellant] de schadeposten met de overgelegde offertes en facturen nader heeft gespecificeerd tot 18.945,24, bestaande uit 13.850,00 voor het ombouwen van de luchtwasser en 5.095,24 aan advieskosten voor het aanpassen van de aanvraag om milieuvergunning.

Ter zitting van de Afdeling is gebleken dat het college deze kosten niet langer betwist, zodat de schadevergoeding op 18.945,24 bepaald wordt.

11. De Afdeling zal op na te melden wijze zelf in de zaak voorzien. Het besluit van 3 juli 2012 zal worden herroepen. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

12. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Hilvarenbeek van 28 oktober 2013;

III. herroept het besluit van 3 juli 2012;

IV. bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders van Hilvarenbeek aan [appellant] een schadevergoeding van 18.945,24 (zegge: achttienduizend negenhonderdvijfenveertig euro en vierentwintig cent) betaalt;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Hilvarenbeek tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het bezwaar en het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 1.488,00 (zegge: veertienhonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Hilvarenbeek aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 248,00 (zegge: tweehonderdachtenveertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. N.S.J. Koeman en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J.R. Hazen, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Hazen  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 februari 2016

452.