

Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999

VW

1 september 1999/
Nr. CDJZ/WBI/19991309
Centrale Directie Juridische Zaken

De Minister van Verkeer en
Waterstaat,

Besluit

tot vaststelling van de navolgende
beleidsregeling.

Hoofdstuk 1

Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze regeling wordt verstaan onder:
de minister: de Minister van Verkeer en
Waterstaat;
de commissie: het adviesorgaan
bedoeld in artikel 15, eerste lid;
verzoek: een verzoek om schadevergoeding als bedoeld in artikel 13, dan wel artikel 20;
verzoeker: de indiener van een verzoek als bedoeld in artikel 13 dan wel artikel 20.

Artikel 2 Het recht op schadevergoeding

1. De minister kent degene die schade lijdt of zal lijden als gevolg van de rechtmatige uitoefening door of namens de minister van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak, op verzoek een vergoeding toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.

2. Bij het nemen van een besluit omtrent schadevergoeding als bedoeld in het eerste lid wordt het bepaalde in de artikelen 3 tot en met 11 in aanmerking genomen.

3. De vergoeding wordt bepaald in geld. Nochtans kan de minister de vergoeding toe kennen in andere vorm dan betaling van een geldsom.

Artikel 3 Abnormale last

Binnen het normale maatschappelijk risico of het normale ondernemersrisi-

co vallende schade komt niet voor vergoeding in aanmerking.

Artikel 4 Speciale last

Schade als gevolg van een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 2, eerste lid, komt alleen voor vergoeding in aanmerking wanneer deze in belangrijke mate afwijkt van de schade die diens gevolge op een ieder drukt, dan wel wanneer deze schade op een naar verhouding gering aantal natuurlijke of rechtspersonen die in vergelijkbare positie verkeren drukt.

Artikel 5 Actieve risicoaanvaarding

Schade ten gevolge van een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 2, eerste lid, die voor de belanghebbende redelijkerwijs voorzienbaar was ten tijde van de beslissing te investeren in het geschade belang wordt niet vergoed.

Artikel 6 Voorwerp van voorzienbaarheid

De in artikel 5 bedoelde voorzienbaarheid kan onder meer betrekking hebben op de aard van een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 2, eerste lid, op het tijdstip waarop deze schadeoorzaak zijn werking doet gevoelen, op de plaats waarop ze betrekking heeft, op de wijze van voltrekken of uitvoering daarvan, alsmede op de aard en omvang van de daardoor veroorzaakte schade.

Artikel 7 Passieve risicoaanvaarding

Geen vergoeding wordt toegekend indien de verzoeker heeft nagelaten zijn belang te verwezenlijken toen hij daartoe redelijkerwijs in de gelegenheid was, terwijl hij redelijkerwijs kon voorzien dat een maatregel genomen zou worden die aan dat realiseren in de weg zou komen te staan.

Artikel 8 Schadebeperking

1. Heeft verzoeker nagelaten redelijke maatregelen ter voorkoming of beperking van schade te nemen, dan blijft de schade die door het treffen van zodanige maatregelen voorkomen of beperkt had kunnen worden, ten laste van de verzoeker.

2. De redelijke kosten van maatregelen ter voorkoming of beperking van schade behoren tot de te vergoeden schade.

Artikel 9 Verrekening van voordeel

Heeft een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 2, eerste lid voor de benadeelde naast schade tevens voordeel opgeleverd, dan moet dit voordeel bij de vaststelling van de te vergoeden schade in aanmerking worden genomen.

Artikel 10 Kosten van deskundigenbijstand

Indien bij de indiening en de behandeling van het verzoek zowel het inroepen van rechts dan wel andere deskundigenbijstand, als de kosten daarvan redelijk zijn te achten, kunnen deze kosten voor vergoeding in aanmerking komen.

Artikel 11 Vergoeding van wettelijke rente

Een vergoeding van wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 van het Burgerlijk Wetboek kan deel uitmaken van de toe te kennen vergoeding. Het tijdstip waarop de wettelijke rente ingaat wordt gesteld op de datum van ontvangst van het verzoek door de minister.

Hoofdstuk 2 Procedurebepalingen

Artikel 12 Termijn voor indiening verzoek

1. Het verzoek om schadevergoeding wordt zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk is schriftelijk bij de minister ingediend.

2. De minister kan een verzoek afwijzen indien vijf jaren zijn verlopen na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de benadeelde zowel met de schade als met de omstandigheid dat deze schade is veroorzaakt door een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 2, eerste lid bekend is geworden, en in ieder geval door verloop van twintig jaren na de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt.

3. Heeft verzoeker, vóórdat de termijn is verstreken na verloop waarvan de minister het verzoek kan afwijzen, een

schriftelijke mededeling aan de minister gedaan waarin verzoeker ondubbelzinnig verklaart dat hij zich het recht voorbehoudt om een verzoek om schadevergoeding als bedoeld in artikel 2 in te dienen, dan begint een nieuwe termijn als bedoeld in het tweede lid te lopen na de aanvang van de dag, volgende op die waarop deze schriftelijke mededeling is gedaan.

Artikel 13 Het verzoek om schadevergoeding

1. Het verzoek wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de verzoeker;
- b. de dagtekening;
- c. een aanduiding van het besluit of het handelen dat de gestelde schade naar het oordeel van verzoeker heeft veroorzaakt; d. een vermelding van de reden of redenen waarom de minister gehouden zou zijn de schade te vergoeden die het gevolg is van het onder c bedoelde handelen;
- e. zo redelijkerwijs mogelijk een opgave van de aard en de omvang van de schade;
- f. zo redelijkerwijs mogelijk een specificatie van het bedrag van de schade;
- g. een omschrijving van de wijze waarop de schade naar het oordeel van verzoeker dient te worden vergoed en, zo een vergoeding in geld wordt gewenst, een opgave van het schadebedrag, dat naar het oordeel van verzoeker vergoed dient te worden.

2. De minister bevestigt de ontvangst van het verzoek zo spoedig mogelijk, doch tenminste binnen twee weken na de ontvangst ervan, en stelt de verzoeker in kennis van de te volgen procedure.

3. Indien naar het oordeel van de minister niet of onvoldoende is voldaan aan het bepaalde in het eerste lid, of indien verzoeker overigens verzuimt de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen te verschaffen, stelt hij de verzoeker in de gelegenheid het verzuim te herstellen binnen een door de minister te stellen termijn.

Artikel 14

Vereenvoudigde behandeling van het verzoek

1. De minister neemt het verzoek niet in behandeling indien het niet overeenkomstig het bepaalde in artikel 13

is ingediend en van de geboden gelegenheid om het verzoek aan te vullen niet tijdig, of onvoldoende is gebruik gemaakt.

2. Een besluit om het verzoek niet in behandeling te nemen wordt aan de verzoeker bij aangetekende brief medegedeeld binnen vier weken nadat het verzoek is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

3. De minister wijst het verzoek zonder nader onderzoek af indien het naar zijn oordeel kennelijk ongegrond is. Een verzoek is onder meer kennelijk ongegrond wanneer het naar het oordeel van de minister steunt op de onrechtmatige uitoefening door of namens de minister van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak en wanneer toepassing wordt gegeven aan artikel 12, tweede lid.

4. Een besluit om het verzoek wegens kennelijke ongegrondheid af te wijzen wordt aan de verzoeker bij aangetekende brief medegedeeld binnen acht weken na ontvangst van het verzoek, dan wel binnen acht weken nadat de termijn is verstreken gedurende welke de verzoeker het verzoek kon aanvullen.

5. De minister kan de in het vorige lid genoemde termijn eenmaal met ten hoogste acht weken verlengen. De minister stelt de verzoeker daarvan schriftelijk in kennis.

Artikel 15 De adviescommissie

1. Indien geen toepassing wordt gegeven aan het bepaalde in artikel 14, eerste en derde lid, stelt de minister een commissie in.

2. De commissie heeft tot taak de minister van advies te dienen over de op het verzoek te nemen beslissing.

3. De commissie bestaat uit drie onafhankelijke deskundigen, die door de minister worden benoemd. In eenvoudige gevallen kan de minister volstaan met de benoeming van één onafhankelijke deskundige. Indien de commissie uit drie leden bestaat, wijst de minister de voorzitter aan.

4. De commissie wordt ingesteld uiterlijk vier weken na het verstrijken van de termijn bedoeld in artikel 14, vierde lid, dan wel indien het vijfde lid van dat artikel toepassing heeft gevonden, uiterlijk vier weken na het verstrijken van de in dat artikellid genoemde termijn.

5. De minister stelt de verzoeker in kennis van zijn voornemen om een

commissie in te stellen. De kennisgeving bevat de namen van de deskundigen, hun beroep en de plaats waar zij hun werkzaamheden plegen te verrichten. De belanghebbende kan binnen twee weken na verzending van de kennisgeving bedenkingen uiten tegen de voorgenomen samenstelling.

Artikel 16 Het door de commissie te verrichten onderzoek

1. De commissie dient de minister van advies over de op het verzoek te nemen beslissing. Zij stelt daartoe, voorzover een zorgvuldige advisering daartoe noopt, een onderzoek in naar:

- a. de vraag of de door verzoeker in zijn verzoek gestelde schade een gevolg is van de in het verzoek aangeduide schadeoorzaak, indien en voorzover deze als een rechtmatige uitoefening door of namens de minister van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak als bedoeld in artikel 2, eerste lid kan worden aange-merkt;
- b. de omvang van de schade als bedoeld onder a;
- c. de vraag of deze schade redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de benadeelde behoort te blijven, zulks met inachtneming van het in artikel 3 tot en met 11 bepaalde;
- d. de vraag of vergoeding van de schade niet, of niet voldoende, anderszins is verzekerd.

2. De commissie brengt rapport uit over haar bevindingen. Zij adviseert de minister over de hoogte van de uit te keren schadevergoeding en doet, indien de minister een daartoe strekkende verzoek heeft gedaan, voorstellen voor maatregelen of voorzieningen waardoor de schade, anders dan door een vergoeding in geld, kan worden beperkt of ongedaan gemaakt.

Artikel 17 Bevoegdheden en verplichtingen

1. De minister stelt de commissie, al dan niet op verzoek, de gegevens ter beschikking die nodig zijn voor een goede vervulling van haar taak. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1991, 703) is van overeenkomstige toepassing.

2. De verzoeker verschaft de commissie de gegevens en bescheiden die voor de advisering nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

3. De commissie kan inlichtingen en adviezen inwinnen bij derden. Indien

met het verstrekken van inlichtingen, of het verlenen van adviezen door derden kosten gemoeid zijn, oefent de commissie deze bevoegdheid eerst uit na instemming van de minister.

4. De commissie kan een plaatsopneming houden, indien zij dit nodig acht.

Artikel 18 Procedure adviescommissie

1. De commissie stelt de verzoeker in kennis van de te volgen procedure.

2. De commissie stelt verzoeker en de minister in de gelegenheid tot het geven van een mondelinge toelichting. Beiden kunnen zich laten bijstaan of vertegenwoordigen door een gemachtigde.

3. Meegebrachte deskundigen worden in de gelegenheid gesteld een toelichting te geven.

4. Van de toelichtingen wordt een verslag opgemaakt. Het verslag wordt aan verzoeker en de minister toegezonden.

5. Alvorens de commissie haar definitieve advies opstelt, maakt zij een conceptadvies op. Dit conceptadvies wordt uiterlijk zesentwintig weken nadat de commissie is ingesteld, aan verzoeker en aan de minister toegezonden.

Indien niet binnen deze termijn een conceptadvies opgemaakt kan worden, deelt de commissie verzoeker en de minister gemotiveerd mede, waarom deze termijn overschreden wordt. Zij geeft daarbij een termijn aan waarbinnen het conceptadvies aan verzoeker en aan de minister zal worden toegezonden. Deze termijn bedraagt ten hoogste zesentwintig weken.

6. Verzoeker en de minister maken eventuele bedenkingen tegen het conceptadvies, uiterlijk acht weken na de datum van verzending daarvan, schriftelijk aan de commissie kenbaar.

7. De commissie stelt haar advies vast binnen acht weken na het verstrijken van de in het zesde lid genoemde termijn. Zij kan deze termijn, onder opgaaf van redenen, eenmaal met ten hoogste acht weken verlengen. Zij zendt het advies terstond toe aan de verzoeker en aan de minister.

Artikel 19 De beslissing op het verzoek om schadevergoeding

1. De minister beslist binnen twaalf weken na ontvangst van het advies van de commissie op het verzoek om schadevergoeding en maakt dit besluit binnen deze termijn bekend aan verzoeker. De minister zendt een kopie van zijn besluit aan de commissie.

2. De minister kan de beslissing

bedoeld in het eerste lid, onder opgaaf van redenen, eenmaal voor ten hoogste twaalf weken verdagen.

Hoofdstuk 3 Slotbepalingen

Artikel 20 Voorschot

1. De minister kent de verzoeker die naar redelijke verwachting in aanmerking komt voor een vergoeding in geld als bedoeld in artikel 2 en wiens belang naar het oordeel van de minister vordert dat aan hem een voorschot op deze vergoeding wordt toegekend, op diens schriftelijk verzoek een voorschot toe. De minister beslist op het verzoek, gehoord de commissie.

2. Indien de minister beslist tot het verlenen van een voorschot wordt daarmee geen aanspraak als bedoeld in artikel 2 erkend.

3. Het voorschot kan uitsluitend worden verleend indien de verzoeker schriftelijk de verplichting aanvaardt tot gehele en onvoorwaardelijke terugbetaling van hetgeen ten onrechte als voorschot is uitbetaald, zulks te vermeerderen met de wettelijke rente over het teveel betaalde te rekenen vanaf de datum van betaling van het voorschot. De minister kan daarvoor zekerheidstelling, bij voorbeeld in de vorm van een bankgarantie, verlangen.

Artikel 21 Citeertitel

Deze regeling kan worden aangehaald als: Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999.

Artikel 22 Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van 15 september 1999 en is van toepassing op verzoeken die vanaf deze datum zijn ingediend.

Artikel 23 Intrekking Regeling nadeelcompensatie Rijkswaterstaat

De Regeling nadeelcompensatie Rijkswaterstaat (Stcrt. 1991, 251) wordt ingetrokken met ingang van de in artikel 22 genoemde datum. Op verzoeken die vóór deze datum zijn ingediend blijft de Regeling nadeelcompensatie Rijkswaterstaat van toepassing.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant gepubliceerd worden.

Den Haag, 1 september 1999.

*De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos.*

Toelichting

Algemene toelichting

Inleiding

Sedert het begin van de jaren zeventig kwam bij de toenmalige Dienst Rijkswaterstaat een niet op enige wet berustend stelsel van schadevergoeding tot stand ter zake van rechtmatig overheidshandelen. Dit stelsel van interne richtlijnen werd aanvankelijk aangeduid met de term 'bestuurscompensatie', of gewoonweg 'schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad'. Later werd het ook wel nadeelcompensatie of schadecompensatie genoemd. Het is voor het eerst in 1974 uitvoerig doch geheel op persoonlijke titel, beschreven door het toenmalige hoofd van het Bureau Grondverwerving van de Rijkswaterstaat, J.A.C. van der Gouwe, in het losbladig handboek:

'Onteigening en schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad, een verkenning op het terrein van schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad waarin onteigenen centraal staat' (zie met name Hoofdstuk I

'Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad' en Hoofdstuk VII 'Bestuurscompensatie in geld'). In de nadeelcompensatiepraktijk van Rijkswaterstaat waren overigens de uitgangspunten en maatstaven, zoals deze door J.A.C. van der Gouwe zijn geformuleerd, geleidelijk aan niet (meer) alleen bepalend voor de beantwoording van de vraag, of in een bepaald geval een benadeelde voor vergoeding in aanmerking komt.

Gedurende de tweede helft van de jaren '80, begin jaren '90 kwam de praktijk er op neer, dat de schade die het gevolg is van een rechtmatig handelen van Rijkswaterstaat, indien deze schade redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van door dat handelen getroffen particulieren behoort te blijven, door Rijkswaterstaat naar billijkheid wordt vergoed, tenminste voor zover niet op een andere wijze in vergoeding van de schade is voorzien.

In 1991 is deze nadeelcompensatiepraktijk voor het eerst schriftelijk vastgelegd in een door de minister geautoriseerde publicatie in de Staatscourant: de Regeling nadeelcompensatie Rijkswaterstaat (Stcrt. 1991, 251).

De Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 beoogt laatstgenoemde regeling te vervangen,

de reikwijdte daarvan uit te breiden en de inhoud daarvan aan te passen aan nieuwe inzichten en aan ontwikkelingen die inmiddels hebben plaatsgevonden in wetgeving en jurisprudentie.

In het navolgende zal achtereenvolgens uiteengezet worden wat de grondslag van het toekennen van nadeelcompensatie is en welke de redenen zijn waarom deze nadeelcompensatieregeling wordt vastgesteld. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de reikwijdte van deze regeling. Tenslotte wordt in grote lijnen aangegeven welke factoren van betekenis zijn voor de bepaling van de omvang van een eventueel uit te keren nadeelcompensatie.

Grondslag voor nadeelcompensatie

Met de term 'grondslag' wordt hier bedoeld op de normatieve reden voor de toekenning van nadeelcompensatie. Het begrip grondslag ziet hier dus op de vraag of de overheid gehouden is bepaalde nadelen, die het gevolg zijn van haar handelen, weg te nemen of te vergoeden. Berust de compensatie uitsluitend op het maken van beleidsmatige keuzen, dan wel bestuurlijk politieke overwegingen bij het uitoefenen van een volledig discretionaire bevoegdheid door het bestuur, of kan er een rechtsnorm worden aangewezen die tot het verlenen van compensatie verplicht?

Voorop zij gesteld dat er in het Nederlands recht geen algemene geschreven, of ongeschreven rechtsregel aangewezen kan worden op grond waarvan de overheid steeds gehouden is tot gehele of gedeeltelijke vergoeding van alle nadelen ontstaan als gevolg van rechtmatig overheidshandelen in het algemeen belang (AR 9 juli 1990, AB 1991, 229, BR 1991, p. 144; ABRS 26 oktober 1995, AB 1996, 297). Heeft overheidshandelen echter onevenredige schade tot gevolg, zo is de gedachte van de wetgever, dan brengt artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht mee dat de overheid deze schade vergoedt. Meer in het bijzonder verplicht het, mede aan art. 3:4 tweede lid Awb ten grondslag liggende, algemene rechtsbeginsel van 'égalité devant les charges publiques' (gelijkheid voor openbare lasten), bestuursorganen tot compensatie van onevenredige schade als gevolg van hun op de behartiging van het openbaar belang gerichte rechtmatig bestuursoptreden. Met onevenredige

schade wordt daarbij bedoeld op buiten het maatschappelijke risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende schade (ABRS 18 februari 1997, AB 1997, 143;

BR 1997, p.367380; ABRS 6 mei 1997, AB 1997, 229; BR 1997, p. 599608). Kort gezegd dient het te gaan om een abnormale last, die speciaal op een beperkte groep burgers of instellingen drukt.

Deze onder omstandigheden bestaande plicht tot schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad (de nadeelcompensatieplicht) kan in verband worden gebracht met de door het recht voorgeschreven belangenafweging die aan de schadeveroorzakende bevoegdheidsuitoefening (vaak een besluit) vooraf gaat, althans vooraf dient te gaan wanneer uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid niet anders voortvloeit. Deze plicht tot belangenafweging wordt voor het nemen van besluiten door bestuursorganen voorgeschreven door de artikelen 3:2 en 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Via de schakelbepaling van artikel 3:1 lid 2 Awb (eventueel in samenhang met artikel 3:14 BW; HR 27 maart 1987, NJ 1987, 727) zijn deze bepalingen van overeenkomstige toepassing op privaatrechtelijk en feitelijk handelen van de overheid. Artikel 3:2 Awb verplicht de bestuursorganen bij het voorbereiden van een besluit of een andere maatregel onderzoek te verrichten naar de relevante feiten en de af te wegen belangen. Artikel 3:4, eerste lid, Awb geeft aan dat dit moet gebeuren met het oog op afweging van de bij het nemen van het besluit rechtstreeks betrokken belangen. Artikel 3:4, tweede lid, Awb tenslotte geeft aan dat het niet bij afweging alleen mag blijven; de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit of maatregel, mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit (of de maatregel) te dienen doelen. Blijkens de wetsgeschiedenis van artikel 3:4 Awb wordt in het aldus omschreven evenredigheidsbeginsel (mede) de grondslag voor de verplichting tot nadeelcompensatie gevonden. Dit evenredigheidsbeginsel sluit aan bij het hiervoor reeds genoemde beginsel van de 'égalité devant les charges publiques'. De schending van de 'égalité', althans de onevenredigheid in gevolgen van overheidsbesluiten of handelingen, dient te worden wegge-

nomen door af te zien van het nemen van het besluit, door wijziging van de inhoud ervan, dan wel als schade onvermijdelijk is door het vergoeden van de daardoor veroorzaakte schade.

Grondslag van deze regeling

De bevoegdheid tot vaststelling van deze beleidsregeling berust op het mede aan art. 3:4 tweede lid van de Awb ten grondslag liggende rechtsbeginsel van 'égalité devant les charges publiques' (gelijkheid voor openbare lasten). Uit de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 febr. 1997 (AB 1997, 143, BR 1997, p. 432) en 6 mei 1997 (AB 1997, 229, BR 1997, p. 599) volgt immers dat de bevoegdheid tot het nemen van een beslissing op een verzoek om schadevergoeding, voorzover het schade betreft die is ontstaan door de rechtmatige uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid, berust op het mede aan art. 3:4 tweede lid van de Awb ten grondslag liggende rechtsbeginsel van 'égalité devant les charges publiques' (gelijkheid voor openbare lasten).

Redenen voor vaststelling van deze regeling

In de onderhavige regeling worden regels gegeven omtrent de wijze waarop en naar welke normen de Minister van Verkeer en Waterstaat verzoeken om vergoeding van schade die beweerdelijk het gevolg is van de rechtmatige uitoefening door of namens de minister van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak zal behandelen en beoordelen. Door het vaststellen van deze schadevergoedingsregeling wordt geenszins beoogd aansprakelijkheden in het leven te roepen, die rechtens niet bestaan. Deze regeling beoogt slechts te voorzien in het toekennen van schadevergoeding in die gevallen waarin geen specifieke wettelijke schadevergoedingsregeling voorhanden is, maar artikel 3:4, tweede lid Awb, of althans het mede aan art. 3:4 tweede lid Awb ten grondslag liggende, algemene rechtsbeginsel van 'égalité devant les charges publiques' (gelijkheid voor openbare lasten) vordert, dat schade welke redelijkerwijs niet of niet voor rekening van de belanghebbenden behoort te blijven, voor vergoeding in aanmerking komt.

Door het vaststellen van deze regeling wordt beoogd een met voldoende waarborgen omklede regeling in het leven te roepen op grond waarvan

benadeelden op voorhand voldoende zekerheid wordt verschaft op welke wijze en volgens welke normen nadeelcompensatie zal worden toegekend. Vergoeding van die schade is aldus voldoende verzekerd. Wanneer betrokkene in zijn verzoek voldoende aannemelijk maakt dat zich mogelijk een situatie voordoet waarvoor deze regeling bedoeld is, zal de minister doorgaans omtrent de vraag of schadevergoeding dient te worden uitgekeerd, en zo ja, hoeveel, geadviseerd worden door onafhankelijke deskundigen. Dit advies zal schriftelijk worden uitgebracht. Belanghebbenden zullen in de gelegenheid worden gesteld hun standpunten ten overstaan van deskundigen uiteen te zetten, terwijl zij ook in de gelegenheid zullen worden gesteld hun standpunt naar aanleiding van het conceptadvies van deskundigen uiteen te zetten.

In deze regeling zijn zowel materiële normen als procedurele regels neergelegd met betrekking tot vergoeding van onevenredig nadeel voortvloeiend uit rechtmatig handelen van de Minister. Daardoor wordt beoogd zoveel als mogelijk is de rechtszekerheid te bevorderen, terwijl ook de doelmatigheid van de afwikkeling van nadeelcompensatieverzoeken op de voet van deze regeling wordt bevordert. Wat de materiële regels betreft zij het volgende opgemerkt. Uit de tekst van artikel 2, eerste lid van deze regeling blijkt dat aan het begrip 'redelijkerwijs' een belangrijke rol is toegedacht bij de vestiging van een aanspraak op schadevergoeding en bij de bepaling van de omvang en inhoud van een eventuele schadevergoedingsverplichting. Teneinde de rechtszekerheid en een doelmatige hantering van deze regeling te bevorderen is daarin, meer in het bijzonder in de artikelen 3 tot en met 11, een aantal regels neergelegd, die in het nadeelcompensatierecht op het punt van de vestiging van aansprakelijkheid en ter zake van de bepaling van inhoud en omvang van de schadevergoeding min of meer zijn uitgekristalliseerd. Deze artikelen bevatten overigens geenszins een uitputtende regeling.

Bij de vestiging van de aansprakelijkheid gaat het met name om de vraag aan welke voorwaarden voldaan moet zijn wil er aanleiding bestaan om af te wijken van het beginsel dat een ieder in beginsel de door hem zelf geleden schade draagt.

In hoofdlijnen kunnen vijf voorwaarden voor een aanspraak op nadeelcompensatie worden geformuleerd.

a) Een eerste voorwaarde voor een aanspraak op nadeelcompensatie is dat de gestelde schadeoorzaak (op zichzelf) als een rechtmatig overheidshandelen gekwalificeerd kan worden en dat deze valt binnen het bereik van de in artikel 2, eerste lid, afgebakende gebeurtenissen ('de rechtmatige uitoefening door of namens de minister van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak').

b) Er moet voorts causaal verband bestaan tussen het betreffende rechtmatig overheidshandelen en de gestelde schade.

c) Een derde voorwaarde is dat de schade niet binnen het normale maatschappelijk risico of binnen het normale ondernemersrisico mag vallen (zie artikel 3 en de toelichting daarbij).

d) Voorts geldt, dat schade als gevolg van een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 2, eerste lid, die naar aard en omvang niet in belangrijke mate afwijkt van de schade die dientengevolge op een ieder drukt, dan wel op een naar verhouding omvangrijk aantal natuurlijke of rechtspersonen die in vergelijkbare positie verkeren drukt, niet voor vergoeding in aanmerking komt (zie artikel 4 en de toelichting daarbij).

e) Tenslotte dient vergoeding niet of niet voldoende anderszins verzekerd te zijn.

Als eenmaal vast staat dat op de minister in beginsel een verplichting tot schadevergoeding rust, zal vervolgens moeten worden vastgesteld welk bedrag als schadevergoeding dient te worden toegekend. De vraag is daarbij aan de hand van welke normen de inhoud en omvang van de schadevergoedingsverplichting wordt vastgesteld. Aansluiting kan gezocht worden bij de maatstaven neergelegd in Afd. 6.1.10 BW en Afd. 6.1.11 BW. Met name in de art. 6: 95 t/m 101, 103 t/m 106 en 119120 BW zijn regels en inzichten neergelegd, die ook blijkens externe en interne rechtsvergelijking, hun waarde hebben bewezen. De in de artikelen 5 tot en met 11 neergelegde regels zijn ten dele geïnspireerd door deze bepalingen uit het BW.

Voor wat de wijze van schadebegroting betreft worden in deze nadeelcompensatieregeling geen regels gegeven. Dat zou gelet op de veelheid van schadeoorzaken en mogelijke schade-

gevolgen waarop deze regeling betrekking heeft niet alleen niet wel mogelijk zijn, doch bovendien zijn bij toepassing van deze regeling, net zoals dat bij wettelijke schadevergoedingsregelingen het geval is, al naar gelang de omstandigheden van het geval, meerdere methoden denkbaar met behulp waarvan in de praktijk de schade begroot kan worden. De schade dient dus te worden begroot op de wijze die het meest met de aard ervan in overeenstemming is, terwijl zo nodig de omvang van de schade dient te worden geschat (art. 6:97 BW).

Deze regeling beoogt bovendien ministeriële besluiten aangaande het al dan niet toekennen van nadeelcompensatie te voorzien van een zelfstandige, specifieke publiekrechtelijke grondslag, welke is vereist om een daarop gebaseerde beslissing als besluit in de zin van artikel 1:3 tweede lid, van de Awb te kunnen aanmerken. Zodanige beslissing is een besluit te achten, omdat zij is gegeven ter uitvoering van de onderhavige algemene regeling, welke door ondergetekende bij besluit als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Awb is vastgesteld. Dat een dergelijke beslissing een appellabele beschikking is was reeds aanvaard onder de voorganger van de Awb, de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob). Gewezen wordt op AR 18 november 1987, ABKlassiek, nr. 23. Dat de Awb verandering heeft gebracht in het rechtskarakter van nadeelcompensatiebeslissingen die berusten op een bij besluit vastgestelde beleidsregel is niet gebleken. Hieruit volgt dat op de onderhavige regeling steunende beslissingen inzake het al dan niet toekennen van nadeelcompensatie voor onevenredige schade die het gevolg is van de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak als een besluit in de zin van artikel 1:3, tweede lid, Awb moeten worden gekwalificeerd. Hieraan doet niet af – en deed onder de Wet Arob niet af – dat de schade veroorzaakt kan zijn door op een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak steunende handeling die niet is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Daar waar deze besluiten omtrent vergoeding van schade zelfstandig berusten op de onderhavige regeling staat daartegen naar het oordeel van ondergetekende – na

bezwaar beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Door de vaststelling van deze regeling wordt tevens de inzichtelijkheid van de voor de burger tegen hem niet welgevallige besluiten openstaande rechtsgangen bevorderd. Dit voorkomt, naar mag worden aangenomen, overbodig werk en teleurstellingen bij bestuur en burger. Deze regeling, die een geschreven publiekrechtelijke grondslag voor besluiten aangaande het al dan niet toekennen van nadeelcompensatie biedt, bevordert tevens de rechtseenheid in diere voege, dat in zoveel mogelijk gevallen bij gelijksoortige geschillen dezelfde rechtsgang openstaat.

Deze schadevergoedingsregeling beoogt er voorts toe te leiden, dat het schadeaspect in een afzonderlijk besluitvormingsproces en (zo nodig) in een afzonderlijke rechtsgang aan de orde kan komen. Zulks voorkomt, dat beoordeling van het schadeaspect de voortgang van een doelmatige taakvervulling van het bestuur belemmert, terwijl anderzijds, zoals hiervoor reeds vermeld, schadevergoeding vooraf voldoende verzekerd is. Het zal niet in alle gevallen mogelijk zijn benadeelden, voordat een handeling door de Minister wordt verricht, of voordat een besluit wordt genomen, zekerheid te verschaffen omtrent de vraag, of, en tot welk een bedrag de door hen geleden of nog te lijden schade vergoed zal worden. Deze regeling laat echter onverlet dat, waar mogelijk, aan benadeelden vooraf inzicht wordt verschaffen over de omvang van een eventuele schadevergoeding. In de praktijk kunnen dan ook reeds tijdens het besluitvormingsproces in de gevallen die zich daartoe lenen, de eventuele schadevergoedingsmogelijkheden die daarmee samenhangen aan de orde komen. Met het in beschouwing nemen van schadevergoedingsaspecten behoeft derhalve niet per se te worden gewacht tot na het afronden van de besluitvormingsprocedure, dan wel het voltooiën van een schadeveroorzakend werk of schadeveroorzakende gedraging. Ook in eerdere stadia van die procedure kan dat geschieden. Het is echter in het bijzonder ten aanzien van schadeveroorzakende besluiten waartegen binnen een bepaalde termijn administratiefrechtelijke rechtsmiddelen zijn aan te wenden, onvermijdelijk, dat in die

gevallen een definitief besluit over het toekennen van een schadevergoeding eerst op grond van een onherroepelijk geworden besluit kan worden genomen. Eerst dan staan de voorschriften welke aan het besluit zijn verbonden definitief vast en daarmee ook de schade die uit dat besluit voortvloeit. Teneinde het daarheen te leiden dat een definitief besluit over het toekennen van een schadevergoeding gelijktijdig met, of zo spoedig mogelijk na het schadeveroorzakende besluit wordt genomen, is het mogelijk dat een verzoek om schadevergoeding al kan worden gedaan nadat, waar nodig, een ontwerpbesluit op de voorgeschreven wijze is gepubliceerd, of wanneer benadeelden anderszins op de hoogte zijn gesteld van het treffen van een eventueel schadeveroorzakende maatregel door de Minister. Hierdoor wordt bevorderd, dat benadeelden en het bestuursorgaan niet onnodig lang in onzekerheid behoeven te blijven over de daadwerkelijke toekenning van een schadevergoeding. In dit verband zij er voorts nog op gewezen, dat deze regeling voorziet in de mogelijkheid om in de daarvoor in aanmerking komende gevallen een voorschot te verlenen op de eventueel na het doorlopen van de in deze regeling beschreven procedure toe te kennen schadevergoeding. Ook op die wijze wordt zoveel als redelijkerwijs mogelijk is aan de belangen van benadeelden tegemoet gekomen.

Reikwijdte van de regeling

De onderhavige regeling ziet uitsluitend op de rechtmatige uitoefening door of namens de minister van Verkeer en Waterstaat van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak.

Deze regeling beoogt niet de gevolgen van onrechtmatige overheidsdaden of van wanprestatie van de Minister te regelen. Deze onderwerpen worden ten dele beheerst door het burgerlijk recht, te weten artikel 6:162 e.v. BW en artikel 6:74 e.v. BW. Het is evenwel denkbaar, dat een benadeelde een claim indient op grond van de onderhavige regeling, terwijl niet duidelijk is of benadeelde zich daarbij baseert op rechtmatig, dan wel onrechtmatig toegebrachte schade, of dat voor de minister onduidelijk is of al dan niet een rechtmatig handelen als schadeoorzaak wordt aangewezen.

De minister zal zich daarover dienen

te beraden, zo nodig nadat daaromtrent verzoeker gehoord is. Indien de minister tot het oordeel komt, dat het schadevergoedingsverzoek buiten het bereik van deze regeling valt, dan zal het betreffende verzoek zonder nader onderzoek worden afgewezen.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt, dat de minister dienaangaande niet het laatste woord heeft. De uiteindelijke beslissing op dit stuk is aan de rechter. Als richtsnoer kan echter het volgende dienst doen:

Een schadeveroorzakend handelen of een schadeveroorzakend besluit dat als onrechtmatig zou zijn aan te merken, indien er geen nadeelcompensatieregeling zou zijn getroffen, doch dat overigens voor wat betreft de wijze van totstandkoming en de inhoud daarvan rechtmatig is, daarop is deze regeling van toepassing.

Een handeling die, ook al is deze regeling vastgesteld en ook al zou deze worden toegepast, als onrechtmatig is aan te merken, bijvoorbeeld wegens een onbevoegd handelen, een handelen in strijd met wettelijke voorschriften, een ongeoorloofde inbreuk op een subjectief recht, of een handelen in strijd met een contractuele verplichting valt daarentegen buiten het bereik van deze regeling.

Niet geheel ondenkbaar is, dat benadeelde, na een afwijzing als vorenbedoeld, de rechter benadert ter zake van een beweerdelijk door de Minister jegens hem gepleegde onrechtmatige daad, terwijl de rechter tot het oordeel komt, dat er geen sprake is van onrechtmatig handelen. In een dergelijk geval zal de minister zijn eerder ingenomen standpunt desverzocht kunnen heroverwegen en bezien of alsnog het eerder ingediende schadevergoedingsverzoek op basis van de onderhavige regeling afgewikkeld kan worden.

In geval de minister de regeling op het ingediende schadevergoedingsverzoek van toepassing acht, wordt er vervolgens voor wat betreft toepassing van deze regeling van uit gegaan, dat het schadeveroorzakende besluit of de schadeveroorzakende handeling zowel wat betreft de inhoud daarvan, als de wijze van totstandkoming rechtmatig is.

Deze regeling heeft zowel betrekking op schade als gevolg van feitelijke handelingen als op schade ten gevolge van besluiten van de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Schade die is veroorzaakt door of namens andere bestuursorganen valt niet onder het bereik van deze regeling.

Op de onderhavige regeling kan ook geen beroep worden gedaan indien en voor zover schadevergoeding anderszins verzekerd is. Men spreekt in dit verband wel van het subsidiariteitvereiste. Indien en voor zover bijv. door aankoop, onteigening of anderszins in een vergoeding is voorzien, is deze regeling niet van toepassing. Ook indien er een specifieke wettelijke schadevergoedingsregeling voorhanden is, die in de betreffende schade voorziet, treedt deze regeling terug. Voor wat de wettelijke schadevergoedingsregelingen betreft, die samenhangen met de taakuitoefening van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, zij onder meer gewezen op: de Onteigeningswet, de Vorderingswet, de Waterstaatswet 1900, de artikelen 11, tweede lid, 12, 12b en 79; de Rivierenwet, de artikelen 16 en 18; de Deltaschadewet en de Oesterschadewet; de Deltawet, de artikelen 5, vierde lid, sub d en artikel 7; artikelen 18 e.v. van de Verenwet; artikelen 9 en 10 van de Verkeerswet Lintbebouwing; artikel 14, vierde lid, artikel 54, derde lid van de Wegenwet; 9, derde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren; artikel 26 e.v. van de Ontgrondingenwet. Een specifieke nadeelcompensatieregeling biedt de Nadeelcompensatieregeling verleggen kabels en leidingen in en buiten rijks-waterstaatswerken en spoorwerken 1999, NKL 1999 (Stcrt. 1999, nr. 97) en de Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute (Stcrt. 1996, 189).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze bepaling worden enkele kernbegrippen omschreven.

Artikel 2 Het recht op schadevergoeding

Eerste lid – Dit artikel verwoordt de materiële maatstaf aan de hand waarvan de minister verzoeken om schadevergoeding beoordeelt. Bij de formulering is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en op gelijke leest geschoeide bepalingen. Daarbij wordt er van uitgegaan dat deze bepalingen uitdrukking beogen te geven

aan het mede aan artikel 3:4, tweede lid, van de Awb ten grondslag liggende rechtsbeginsel van 'égalité devant les charges publiques' (gelijkheid voor openbare lasten). Ook deze nadeelcompensatieregeling beoogt een regeling te bieden voor de behandeling en beoordeling van op dit beginsel gebaseerde verzoeken om schadevergoeding.

Voorwaarde is dat de gestelde schadeoorzaak (op zichzelf) als een rechtmatig overheidshandelen gekwalificeerd kan worden. Dat brengt met zich mee dat de Minister in beginsel eerst een beslissing omtrent schadevergoeding wegens rechtmatige overheidsdaad kan nemen, indien de gestelde schadeoorzaak rechtens onaantastbaar is geworden. Dan pas staat immers vast dat de schadeoorzaak inderdaad als een rechtmatig handelen gekwalificeerd kan worden.

In het eerste lid is ook het zogenoemde subsidiariteitvereiste verwoord. Dit houdt in dat de benadeelde slechts aanspraak kan maken op een vergoeding voor zover op andere wijze in een redelijke vergoeding niet is of kan worden voorzien. Dit criterium beoogt uiteraard te voorkomen dat betrokkene ongegrond verrijkt wordt, doordat dezelfde schade tweemaal wordt vergoed. De meeste wettelijke regelingen betreffende schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad kennen een of andere variant in deze richting. Men denke aan het slot van art. 49 Wet RO: '... waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd.'

Bij de beoordeling van een verzoek om nadeelcompensatie dient derhalve te worden nagegaan, of de schade waarvan vergoeding wordt verzocht reeds geacht kan worden anderszins voldoende te zijn gecompenseerd. Zulks kan bijvoorbeeld geschieden door aanbiedingen in natura (ABRS 25 juli 1994, BR 1995, p.509).

Ook tussen wettelijke regelingen en nadeelcompensatieregelingen onderling kunnen subsidiariteitverhoudingen bestaan. Aangezien de beslissing over de juiste onderlinge verhouding verschil kan uitmaken voor de vragen wie moet betalen, en hoeveel, doen zich hier wel (negatieve) competentieconflicten voor (vergelijk voor planschade en nadeelcompensatie ABRS 30 juni 1995, BR 1996, p. 236). Bij de toepassing van deze regeling geldt dat

deze algemene regeling terugtreedt, indien een specifieke wettelijke regeling, of een specifieke nadeelcompensatieregeling voorziet in vergoeding van de schade beweerdelijk veroorzaakt door de gestelde schadeoorzaak. Wanneer bijvoorbeeld de Nadeelcompensatieregeling verleggen kabels en leidingen in en buiten rijks-waterstaatswerken en spoorwerken 1999, NKL 1999 (Stcrt. 1999, 97) of de Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute (Stcrt. 1996, 189) van toepassing is, treedt deze algemene regeling terug.

Tweede lid – Het tweede lid verwijst naar bepalingen die bij de beslissing omtrent toekenning van nadeelcompensatie in aanmerking dienen te worden genomen. De artikelen 3 tot en met 11 beogen de zinsnede 'voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven' nader te concretiseren. Het gaat daarbij overigens niet om een limitatieve opsomming van in aanmerking te nemen factoren.

Derde lid – Het derde lid stelt voorop dat de vergoeding wordt bepaald in geld. Nochtans kan de minister de vergoeding toe kennen in andere vorm dan betaling van een geldsom.

Het derde lid zoekt aansluiting bij de kern van het in het BW neergelegde wettelijk stelsel, namelijk dat schade primair wordt vergoed in geld (art. 6:103 BW). Bij nadeelcompensatie kan het zonder redelijke grond afwijzen van compensatie in natura er toe leiden dat aan de benadeelde schadevergoeding wordt ontzegd, althans voor zover hij de schade had kunnen beperken door het aanbod te aanvaarden.

Artikel 3 Abnormale last

Wil er gesproken kunnen worden van onevenredige schade, dan moet deze schade abnormaal zijn, dat wil zeggen (tenminste) buiten het (normale) maatschappelijke risico vallen. Het rechtmatig toebrengen van nadelen die daarbinnen vallen levert in beginsel geen schending van het egalitébeginsel op, zodat deze nadelen ten laste van de benadeelde dienen te blijven. Bij het normaal maatschappelijk risico gaat het om algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee men rekening kan houden, ook al bestaat geen uitzicht op de vorm en omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze ontwikkeling

zich zal concretiseren en de aard en de omvang van de nadelen die daaruit eventueel zullen voortvloeien. Bij risicoaanvaarding gaat het veeleer om de mogelijkheid om op het investeringsmoment rekening te houden met bepaalde schadeveroorzakende overheidsmaatregelen en de daaruit voortvloeiende nadelen, ook al kunnen deze niet zonder meer als een uitvloeisel van een autonome maatschappelijke ontwikkeling worden beschouwd. Wil er sprake zijn van risicoaanvaarding dan is vereist dat deze maatregel, althans de mogelijkheid dat deze maatregel genomen zou worden, voor de benadeelde in voldoende mate kenbaar was om hiermee bij de beslissing tot het investeren rekening te (kunnen) houden.

Het begrip normaal maatschappelijk risico wordt in de praktijk zowel gekoppeld aan de aard van de schadeveroorzakende gebeurtenis, als aan de ernst en de omvang van het nadeel, en soms ook aan het getroffen belang.

Aard van de schadeveroorzakende gebeurtenis – Het eerste gezichtspunt betreft het normaal maatschappelijk risico op de schadeveroorzakende gebeurtenis. Uitgangspunt daarbij is dat het leven in een samenleving als de onze meebrengt dat men er rekening mee moet houden dat de overheid ter uitvoering van de op haar rustende taak, welhaast bij voortduring, een groot aantal verschillende maatregelen neemt die zij in het algemeen belang acht, maar die een krenking kunnen inhouden van het eigen, persoonlijke belang van één of meer bepaalde individuele rechtssubjecten, zonder dat daar compensatie in geld of anderszins tegenover staat. Een ieder die 'een belang heeft', meer in het bijzonder een ieder die investeringen doet in zaken, welke ten gevolge van overheidsmaatregelen benadeeld, minder bruikbaar of zelfs onbruikbaar kunnen worden, loopt in de regel een voor zijn rekening komend risico op het intreden van schadelijke gevolgen. Realiseert zich het risico in die zin dat normale maatschappelijke ontwikkelingen zich voordoen, dan dient deze schade redelijkerwijs ten laste van de gelaedeerde te blijven, tenzij er bijzondere redenen zijn om haar voor rekening van de overheid te brengen. Er kunnen zich echter feiten en/of omstandigheden voordoen waardoor een individueel belang ten gevolge van een dergelijke maatregel zodanig

zwaar wordt getroffen dat het uit die maatregel voortvloeiend nadeel redelijkerwijs niet te laste van betrokkenen dient te blijven (bijv. KB 20 november 1992, AB 1993, 202).

Veel van de nadeelcompensatierecht-spraak heeft betrekking op ingrepen van overheidswege in de infrastructuur (feitelijke maatregelen als aanleg, onderhouds of verbeteringswerkzaamheden of juridische maatregelen met betrekking tot landwegen, waterwegen, dijken etc.). De daardoor veroorzaakte nadelen worden in beginsel 'als een normale maatschappelijke ontwikkeling' beschouwd, waarmee een ieder geconfronteerd kan worden. (AG 27 augustus 1990, BR 1991, p. 283; AR 22 november 1983, AB 1984, 154; KB 16 april 1991, AB 1992, 250; KB 23 januari 1995, AB 1995, 267; KB 19 mei 1995, AB 1995, 444; ABR5 15 oktober 1998, JB 1998, 278; ABR5 23 september 1996, BR 1998, p.303308; AG 23 maart 1989, AB 1989, 428; AG 28 november 1991, BR 1992, p. 773; ABR5 26 oktober 1995, AB 1996, 297; ABR5 23 september 1996, BR 1998, p.308313).

Doorkruising van gewekte verwachtingen – Individuele rechtssubjecten kunnen en mogen dus niet de gerechtvaardigde verwachting koesteren dat de eigen belangen nimmer zullen worden gekrenkt ten faveure van het algemeen belang. Dat is slechts in uitzonderingsgevallen anders. Een uitzondering kan zich voordoen wanneer de daartoe bevoegde (overheids)instantie onvoorwaardelijk en op rechtens bindende wijze heeft verklaard dat een bepaalde situatie ongewijzigd zal blijven, althans bij betrokkene het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat zij niet op een bepaalde wijze zou ingrijpen. In dat geval behoeft men uiteraard geen rekening te houden met mogelijke nadelige veranderingen in die situatie. Een nadeel veroorzakende maatregel, dan wel de daaruit voortvloeiende schade kan dus 'abnormaal' zijn, in de zin dat belanghebbende daarmee redelijkerwijs geen rekening had behoeven te houden doordat er sprake is van een afwijking van verwachtingen die van overheidswege zijn gewekt, zulks ten nadele van een individu dat daarop gerechtvaardigd mocht vertrouwen. Indien een individu gerechtvaardigd rekening houdt met de van overheidswege gewekte verwachtingen en daar-

van uitgaande kosten maakt, en er vervolgens door de overheid om zwaarwegende, aan het algemeen belang ontleende redenen wordt afgeweken van hetgeen (mede) op grond van deze overheidsuitingen in de lijn der verwachtingen lag, dan kan die afwijking worden beschouwd als een 'abnormale' situatie. Indien het bestuur om zwaarwegende reden besluit andere belangen te laten prevaleren, kunnen de rechtszekerheid en de daarmee corresponderende individuele belangen onder omstandigheden worden opgeofferd aan dit zwaarwegende belang, mits het veroorzaakte onaanvaardbare, buiten het maatschappelijk risico vallende nadeel wordt vergoed (KB 11 januari 1973, AB 1974, 173, Gst. 6238, AA 1973, p.353; AR 23 november 1984, BR 1985, p. 471; VAR 22 januari 1985, AB 1986, 278; Bindend Advies Raad van State van 19 juni 1989, AB 1989, 550; CBB 14 juli 1993, AB 1994, 245). Onder omstandigheden kan ook het verzaken van een informatieverplichting door de overheid tot een nadeelcompensatieverplichting leiden (AR 8 juni 1984, AB 1985, 188; AR 17 april 1989, AB 1990, 35).

Ernst en omvang van de schade – Het begrip normaal maatschappelijk risico kan zoals gezegd ook op het resultaat van de schadeveroorzakende maatregel zien. De nadelige gevolgen van maatregelen, die als een normale maatschappelijke ontwikkeling moeten worden beschouwd, behoren in beginsel voor rekening van betrokkenen te blijven. Dat neemt niet weg, dat niet is uitgesloten dat een betrokkene, in een geval waarin zich ten aanzien van hem feiten en omstandigheden voordoen waardoor hij door de schadeveroorzakende maatregelen onevenredig zwaarder wordt getroffen dan anderen, in aanmerking kan komen voor vergoeding van het voor hem uit die maatregelen voortvloeiende nadeel omdat het buiten het normaal maatschappelijk risico valt.

Soms komt betekenis toe aan de ernst van het nadeel. De schade moet vanuit deze optiek gezien voldoende ernstig zijn wil deze buiten het normaal maatschappelijk risico vallen. Met name is van betekenis, of de getroffen onderneming als gevolg van de betrokken overheidsmaatregel ter plaatse nog langer levensvatbaar zal zijn. Wanneer de betreffende overheidsmaatregel ertoe leidt dat een bedrijf

ter plaatse niet langer levensvatbaar zal zijn, tenzij maatregelen worden getroffen waarmee aanzienlijke bedragen zijn gemoeid, kan dat bijdragen aan het oordeel dat de door de maatregel veroorzaakte schade niet kan worden geacht te behoren tot het voor het betrokken bedrijf als normaal te beschouwen bedrijfsrisico (AR 22 november 1983, AB 1984,154; BR 1983,p.230). Eenzelfde zienswijze kan ontwaard worden in HR 18 januari 1991, AB 1991, 241). Schade voor een individueel bedrijf, die slechts over een korte periode wordt geleden en voor het getroffen bedrijf geen duurzame gevolgen van betekenis heeft moet als een normaal bedrijfsrisico worden beschouwd (vergelijk HR 11 november 1994, NJ 1995, 152).

Mogelijkheid om nadeel door te berekenen – Onder omstandigheden komt voorts betekenis toe aan het feit dat gedupeerde de schade, die hij vergoed wenst te zien, heeft verdisconteerd, of heeft kunnen verdisconteren in de prijzen, die hij aan diens afnemers in rekening brengt. Indien zulks zonder noemenswaardig nadeel kan geschieden, kan geconcludeerd worden dat de gestelde schade zich niet heeft voorgedaan, of althans dat deze niet zodanig ernstig is dat deze het normale risico overschrijdt (ABRs 26 oktober 1995, JB 1996, 13 en ABRs 23 september 1996 ; KB 10 januari 1986, AB 1986,449;BR 1986,435; KB 2 april 1985, AB 1985, 415).

In absolute zin geringe schade – In andere rechtspraak wordt rekening gehouden met aard en omvang van het nadeel (AR 24 oktober 1983, BR 1984,p. 424). In absolute zin geringe schades komen naar veelal wordt aangenomen niet voor vergoeding in aanmerking (ABRS van 22 december 1995, AB 1996, 250; AR 29 juni 1987, AB 1988, 262; AG 27 augustus 1990, BR 1991, p. 283).

In relatieve zin geringe schade – Ook in relatieve zin geringe schades kunnen tot het normale maatschappelijk risico gerekend worden. Wanneer de schade relatief gering is in verhouding tot de schade waarmee benadeelde redelijkerwijs rekening kon houden toen hij besloot om in het geschade belang te investeren, valt deze schade binnen het normaal maatschappelijk risico. Hetzelfde geldt indien de schade wordt gezien in verhouding tot de normale economische bedrijfsrisico's waarmee een ondernemer rekening heeft

te houden, of in verhouding tot normaliter als gevolg van een bepaald soort maatregelen te lijden schade (KB 11 mei 1989, AB 1990,20). Onder omstandigheden kan ook betekenis worden toegekend aan de omvang van de omzetzerving in verhouding tot de totale omzet (KB 28 juni 1985, BR 1986, p.49; AR 9 juli 1990, BR 1991, p. 144; AR 10 januari 1985, AB 1985,256).

Aard van het getroffen belang – Bij de beoordeling van de vraag, of een nadeel al dan niet gerekend moet worden tot het 'normale', voor rekening van de benadeelde komende risico, wordt rekening gehouden met de aard van het belang waarin de benadeelde getroffen wordt. Daarbij wordt met name een onderscheid gemaakt tussen ondernemersbelangen en particuliere belangen. In dat verband wordt doorgaans aangenomen dat een ondernemer ook normale bedrijfs of ondernemersrisico's heeft te dragen. Dit kan meebrengen dat slechts een beperkt deel van de totale omzetschade voor een beperkt tijdvak redelijkerwijs niet ten laste van de ondernemer behoort te blijven (AG 30 januari 1991, BR 1991, p. 920). Omrijnschade wordt bij sommige bedrijven geacht inherent te zijn aan de normale bedrijfsactiviteiten (AG 10 oktober 1988, BR 1989, p. 125). Ook wordt wel aangenomen dat het (bedrijfsmatig) houden van vee nu eenmaal het risico van ziekte van dat vee insluit. Maatregelen ter bestrijding van zodanige ziekte moeten daarom gerekend worden tot de normale bedrijfsschade van een veehouder. Slechts indien geoordeeld zou moeten worden dat de geleden schade de normale bedrijfsrisico's overstijgt kan er aanleiding bestaan om schade te vergoeden (ABRS 30 maart 1995, AB 1995, 375). Daarnaast kan ook de abnormale gevoeligheid van het geschade belang, de gevaarzettende functie van dit belang en/of de beperkte maatschappelijke waardering van het geschade belang bijdragen aan het oordeel dat de belanghebbende een groter risico heeft te dragen.

Voordelige positie waarin betrokkene als gevolg van overheidshandelen verkeerde – Indien een belanghebbende als gevolg van de opstelling van de overheid in een voordelige positie verkeerde, bijvoorbeeld omdat hij geen vergoeding behoefde te betalen voor het gebruik van overheidsgronden, of omdat hij minder behoefde te betalen dan anderen, kan dat een factor zijn

die mede bepalend is voor het aan de belanghebbende toerekenbare risico, in hier voege dat meer risico aan hem toerekenbaar is (AR 21 februari 1991,AB 1992, 263; ABRs 26 oktober 1995, JB 1996, 13; ABRs 23 september 1996, AB 1996, 459).

Artikel 4 Speciale last

Met onevenredige schade doelt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op schade die niet alleen buiten het maatschappelijke risico valt, maar tevens op een beperkte groep burgers of instellingen drukt. De kring van getroffen en moet beperkt en duidelijk bepaalbaar zijn. Wil er sprake zijn van aansprakelijkheid gebaseerd op (doorbreking van) de 'égalité devant les charges publiques', dan is een 'préjudice spécial' vereist. Het moet gaan om schade die een gelijke behandeling van de rechtsgenoten verstoort doordat de schade bij een of enkele personen of een kleine groep van personen terecht komt, terwijl anderen in een min of meer gelijke positie niet getroffen worden. Indien het nadeel een grotere groep van personen treft is er in beginsel geen sprake van onevenredig nadeel en bestaat er dus geen aanleiding voor het toekennen van nadeelcompensatie (HR 18 januari 1991, AB 1991, 241).

Artikel 5 Actieve risicoaanvaarding

Bij de beantwoording van de vraag, of een nadeel redelijkerwijs ten laste van benadeelde behoort te blijven komt bij nadeelcompensatie grote betekenis toe aan een (hypothetische) reconstructie van hetgeen waarmee belanghebbende voorafgaande aan de gebeurtenis waarop de (eventuele) aansprakelijkheid berust redelijkerwijs rekening kon en behoorde te houden. Met name is het van belang te reconstrueren met welke risico's belanghebbende op het moment dat hij besliste omtrent het al dan niet investeren in kort gezegd het (nadien) geschade belang, en vervolgens tot het moment waarop de schadeoorzaak zich voordeed, onder de toenmalige omstandigheden redelijkerwijs rekening kon houden. De risico's waarmee hij redelijkerwijs, bij het doen van deze investeringsbeslissing en daarna, rekening kon houden wordt hij in beginsel geacht te hebben aanvaard. Deze risico's blijven dan ook voor zijn rekening (HR 24 november 1995, RvdW 1995, 251 C).

Of in een concreet geval risicoaanvaarding wordt aangenomen hangt in sterke mate af van het handelen of nalaten van de belanghebbende zelf. De belanghebbende zal zelf moeten nagaan of het verantwoord is om op een bepaald moment bepaalde kosten te maken of investeringen te doen. Eveneens zal hij of zij zelf moeten nagaan of het verantwoord is om op een bepaald moment af te zien van het doen van investeringen, of het maken van kosten. Hij zal bij het nemen van een beslissing daaromtrent rekening hebben te houden met hetgeen op dat moment in de concrete omstandigheden van het geval, naar objectieve maatstaven en met inachtneming van de op het concrete geval toepasselijke ervaringsregels, voorzienbaar is. Indien belanghebbende daarnaast nog beschikt over extra informatie, dan moet hij daarmee uiteraard ook rekening houden bij het nemen van zijn beslissingen. Doet hij dat niet, of in onvoldoende mate dan komen de gevolgen daarvan voor zijn rekening. Daar staat tegenover dat indien belanghebbende, voorafgaande aan het investeringsmoment op adequate wijze informatie heeft ingewonnen bij de betrokken overheid omtrent de te verwachten maatregelen of ontwikkelingen en hij op grond van de verstrekte inlichtingen geen rekening behoefde te houden met de later genomen maatregelen, hij niet geacht kan worden deze maatregelen en de daaruit voortvloeiende schade te hebben aanvaard (VAR 16 februari 1984, AB 1984,422). Bij dit alles wordt uitgegaan van hetgeen van een (geobjectiveerde) belanghebbende, die zich van de mogelijkheden en zijn belangen bewust is, had mogen worden verwacht onder de destijds geldende omstandigheden. Wie bijvoorbeeld vergunning heeft gekregen voor een bepaalde activiteit, moet begrijpen dat zo een vergunning geen eeuwigheidswaarde heeft en dat er altijd de mogelijkheid is dat zij wordt beëindigd. Aan het feit dat iemand een vergunning heeft verkregen voor bepaalde activiteiten kan hij immers niet het vertrouwen ontlenen dat hij die activiteiten tot in lengte van dagen zal mogen voortzetten. Wie reeds vele jaren een werk op grond van een opzegbare of intrekbare vergunning heeft, dient te beseffen, dat er een tijd zal komen, waarop de situatie beëindigd of gewijzigd moet worden en dat het risico van

intrekking groeit naarmate de tijd verstrijkt. Veelal komt beslissende betekenis toe aan hetgeen waarmee de vergunningverlenende overheid ten tijde van de vergunningverlening redelijkerwijs rekening behoorde te houden, meer in het bijzonder aan de periode die het bestuursorgaan op dat moment kon overzien. Dit berust op de gedachte dat bij de beoordeling van de vraag of de vereiste vergunning zal worden afgegeven, wordt nagegaan in hoeverre in de nabije toekomst ontwikkelingen of maatregelen te verwachten zijn die intrekking of wijziging van de vergunning impliceren. Indien zulks inderdaad te verwachten is ligt afgifte van de verzochte vergunning niet zonder meer in de rede. De keerzijde van die gedachte is dat de vergunninghouder er in beginsel op mag rekenen, dat gedurende de ten tijde van vergunningverlening voor het bestuursorgaan overzienbare periode geen intrekking of wijziging van de vergunning zal plaatsvinden, zonder dat zijn nadelen op enigerlei wijze gecompenseerd worden. Na verloop van de 'overzienbare' periode bestaat er in beginsel geen aanspraak op nadeelcompensatie. Het risico van intrekking van de vergunning na afloop van deze 'overzienbare periode' is door de vergunninghouder aanvaard toen hij gebruik maakte van de vergunning. De 'normale levensduur' van het vergunningplichtig werk, de 'afschrijvingsperiode', of de 'technische levensduur' zijn in deze benadering van weinig of geen betekenis (AR 10 januari 1985, AB 1985,256; AR 9 maart 1993, AB 1994,83; ABR5 2 juli 1994, BR 1995, p. 593; ABR5 26 oktober 1995, JB 1996, 13; ABR5 23 september 1996, BR 1998, p. 303).

Van risicoaanvaarding is sprake wanneer op het moment van de investeringsbeslissing de mogelijkheid van de schadeveroorzakende overheidsmaatregel in voldoende mate kenbaar was om hiermee bij de beslissing tot het investeren rekening te (kunnen) houden.

Wanneer het gaat om schade aan investeringen die zijn gedaan ten behoeve van een reeds bestaand belang, bijvoorbeeld aanpassing of uitbreiding van een bestaand bedrijf, of in gevallen van bedrijfsopvolging, gaat deze regel niet zonder meer op. In gevallen waarin de betrokkene redelijkerwijs rekening kon houden met toekomstige aantastingen van zijn belang

door overheidsingrepen, is bepalend of hij door desalniettemin kosten te maken, of investeringen te doen, al dan niet redelijk handelde. Hierbij moet bijvoorbeeld in aanmerking worden genomen dat men van iemand die al jaren in een bepaalde woning woont niet kan verwachten, dat hij aanpassingen van zijn pand achterwege laat en zich elders vestigt, omdat hij kon weten dat de planologische situatie ter plaatse van zijn woning zou verslechteren (AG 10 oktober 1988, AB 1988, 233; BR 1989, 125). Ook kan men van een bedrijfsopvolger niet zonder meer verwachten, dat hij reeds om die reden van bedrijfsopvolging afziet (AG 5 februari 1993, AB 1993, 523). Voorts dient in aanmerking te worden genomen dat sommige bedrijven bijvoorbeeld in verband met hun concurrentiepositie regelmatig zullen moeten investeren om de accommodatie aan de eisen des tijds aan te passen (AG 4 oktober 1990, BR 1991, p. 49 en AG 3 februari 1993, BR 1993, p. 728).

Artikel 6 Voorwerp van voorzienbaarheid

Het artikel spreekt voor zich. De voorzienbaarheid kan betrekking hebben op verschillende aspecten:

- de aard van de concrete maatregel die uiteindelijk genomen werd, en/of
 - het tijdstip waarop die maatregel genomen wordt;
 - de concrete plaats waar de maatregel genomen wordt;
 - de wijze van uitvoering daarvan;
 - de duur van de maatregel of
 - de aard en omvang van de daaruit voortvloeiende schade.
- De opsomming is niet limitatief bedoeld.

Artikel 7 Passieve risicoaanvaarding

Van passieve risicoaanvaarding is sprake wanneer de benadeelde ervan heeft afgezien passende (aanpassings)maatregelen te nemen vanaf het moment dat hij redelijkerwijs rekening moest, of althans in voldoende mate rekening kon houden met de mogelijkheid dat zaken waarbij hij een belang heeft, in de toekomst door bepaalde overheidsmaatregelen zouden kunnen worden aangetast. Hij wordt alsdan geacht de schade die hij vervolgens lijdt, en die hij had kunnen voorkomen door tijdig te handelen (passief) te hebben aanvaard. Hem wordt dan toegerekend dat hij geen pogingen heeft gedaan de schade te beperken of te voorkomen,

door alsnog gebruik te maken van mogelijkheden die door een voorzienbare overheidsmaatregel teloor dreigen te gaan (KB 29 december 1988, AB 1989, 90; AG 7 december 1993, BR 1994, p. 680; ABR5 25 juli 1994, BR 1995, p. 596; ABR5 22 augustus 1994, BR 1995, p. 515).

Artikel 8 Schadebeperking

Deze schadebeperkingsverplichting is geïnspireerd door artikel 6:101 BW, dat in nadeelcompensatiekwesties van overeenkomstige toepassing kan worden geacht. De omvang van de schadebeperkingsplicht wordt beperkt door de redelijkheid. De redelijke kosten van de maatregelen komen voor de rekening van de veroorzaker van de schade. Slechts die maatregelen komen voor vergoeding in aanmerking die nodig en passend zijn om de schade te voorkomen of te beperken. De maatregelen die niet nodig zijn, of niet geschikt zijn om het nadeel te beperken vallen buiten de vergoedingsfeer. Uiteraard mogen de kosten van de beperkende maatregelen de omvang van de te beperken schade niet te boven gaan.

Artikel 9 Verrekening van voordeel

Gedacht kan worden aan de economische waarde van vrijgevalen arbeid, of bij winkels welke deel uitmaken van een keten van winkels van dezelfde ondernemer van de opbrengst van overloop van klanten naar die andere winkels (AR 5 april 1983, AB 1983, 534; AR 1 juni 1987, AB 1988, 115). Ook de omstandigheid dat de benadeelde anderszins gebaat is bij het schadeveroorzakende besluit kan tot mindering van de schadevergoeding leiden (KB 27 februari 1984, AB 1985, 443; CBB 14 juli 1993, AB 1994, 245). Veelvoorkomende posten die voor verrekening in aanmerking komen zijn 'rente vrijkomend kapitaal', voordelen wegens 'vrijkomende arbeid' en aftrek 'nieuw voor oud'.

Artikel 10 Kosten van deskundigenbijstand

Kosten van rechtsbijstand en kosten van andere deskundigen gemaakt in de noncontentieuze fase werden in de nadeelcompensatiepraktijk, onder verwijzing naar vaste planschadejurisprudentie, gedurende lange tijd niet aangemerkt als te zijn veroorzaakt door rechtmatig overheidshandelen en kwamen dus niet voor vergoeding in aan-

merking. Inmiddels is in de rechtspraak aanvaard dat deze kosten onder omstandigheden voor vergoeding in aanmerking kunnen komen (ABRS 23 september 1996, BR 1998, p. 303 en ABR5 1 augustus 1997, AB 1998, 37). Indien om vergoeding van deze kosten verzocht wordt ligt de vraag voor, of het in het concrete geval redelijk was dat verzoeker deskundigenbijstand van de desbetreffende deskundige inriep, en of de omvang van de daarmee gepaard gaande kosten redelijk is te achten. Bij deze beoordeling zal onder meer een rol kunnen spelen, of en in hoeverre het inquisitoire karakter van het onderzoek door het bestuursorgaan, met behulp van een onafhankelijke deskundigencommissie, in het concrete geval al dan niet een actieve inbreng van degene die om vergoeding vraagt vergt, en of, en zo ja in hoeverre de ingeroepen deskundigenbijstand heeft bijgedragen aan de vaststelling van een geobjectiveerde schadevergoeding.

Artikel 11 Vergoeding van wettelijke rente

In gevallen waarin het verzoek om schadevergoeding is ingediend na 31 december 1991 (de datum van inwerkingtreding van het Nieuw BW) kan een vergoeding in de vorm van wettelijke rente voor schade veroorzaakt door te late uitbetaling van de schadevergoeding deel uitmaken van de toe te kennen schadevergoeding. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij het burgerlijk recht, in dier voege dat het bepaalde in artikel 6:119 BW, wat de wijze van berekening van wettelijke rente betreft, van overeenkomstige toepassing wordt geacht. Het tijdstip waarop de rente ingaat wordt gesteld op de datum van ontvangst van het verzoek door het bestuursorgaan dat over de schadevergoeding dient te beslissen (ABRS 29 september 1994 BR 1995, p. 517; ABR5 6 februari 1995, BR 1995, p. 864).

Artikel 12 Termijn voor indiening verzoek

Eerste lid – De benadeelde dient een verzoek om schadevergoeding zo spoedig mogelijk in te dienen. Het moet uit bestuurlijk oogpunt ongewenst worden geacht dat nog verzoeken om schadevergoeding worden ingediend jaren nadat het nadeel gebleken is. In het tweede en derde lid wordt een mogelijke sanctie op te late indiening

van een verzoek om schadevergoeding geregeld.

Tweede en derde lid – Aansluitend bij de gedachten die ten grondslag liggen aan de verjaringsregeling van het BW, met name het rechtszekerheidsbeginsel, is in deze regeling voorzien in het stellen van termijnen waarbinnen verzoeken om schadevergoeding bij de minister ingediend moeten worden. In dit stelsel worden gevolgen verbonden aan het achterwege laten van enig handelen vanaf het moment dat de belanghebbende in actie kon komen teneinde de verlangde schadevergoeding te verkrijgen. Met betrekking tot de duur van die termijn wordt aangesloten bij hetgeen zich overigens in wetgeving en rechtspraak heeft ontwikkeld. De termijn voor indiening van een verzoek begint in het algemeen te lopen wanneer redelijkerwijze kan worden gezegd dat op de geldende voorschriften tezamen met het vervuld zijn van de daarin gestelde feitelijke voorwaarden in beginsel een financiële aanspraak kan worden gebaseerd. In de leden twee en drie is dit stelsel nader uitgewerkt voor de nadeelcompensatiepraktijk, zulks aan de hand van hetgeen in het Burgerlijk Wetboek is geregeld op het punt van verjaring van vorderingen strekkende tot schadevergoeding en ter zake van de stuiting van de verjaring (artikel 3:310 BW en artikel 3:316 e.v. BW).

Artikel 13 Het verzoek om schadevergoeding

In dit artikel worden nadere regels gegeven voor het indienen van een verzoek om schadevergoeding. Op het indienen van zodanig verzoek is uiteraard Hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Daarnaast zijn op het schadevergoedingsverzoek toegesneden bepalingen opgenomen.

Eerste lid – Met het eerste lid wordt beoogd het bepaalde in artikel 4:2 Algemene wet bestuursrecht nader betekenis te geven voor verzoeken om schadevergoeding. Van een verzoeker wordt verlangd dat hij alle gegevens, van welke aard dan ook, verschaft die de minister nodig heeft voor het beoordelen van de gegrondheid van de schadeclaim. Onder andere hierin komt de wederkerigheid van de rechtsverhouding tussen de minister en de benadeelde tot uitdrukking.

Eerste lid onder d – Het voorschrift sub d moet het onder meer mogelijk

maken te beoordelen of verzoeker zich baseert op een rechtmatig handelen als bedoeld in artikel 2, of op een onrechtmatig handelen. Van de verzoeker wordt dus verlangd dat hij aangeeft op welke rechtsgrond hij zijn verzoek baseert. Dient de minister naar het oordeel van verzoeker de schade te vergoeden omdat het achterwege laten van de vergoeding hem in strijd zou brengen met het mede aan artikel 3:4, tweede lid Awb ten grondslag liggende beginsel van 'égalité devant les charges publiques', of steunt het verzoek in wezen op de gedachte dat de minister door te handelen zoals hij gedaan heeft anderszins in strijd met regels van geschreven of ongeschreven recht gehandeld heeft? Het antwoord op deze vraag bepaalt of de aanvraag door middel van een vereenvoudigde afdoening (kennelijke ongegrondheid) kan worden afgewezen, of niet.

Daarenboven is deze bepaling van belang, omdat het op de weg ligt van degene die schadevergoeding verzoekt om aannemelijk te maken dat het uit een overheidsmaatregel voortvloeiend nadeel redelijkerwijs niet te zijnen laste behoort te blijven (ABRS 15 oktober 1998, JB 1998, 278). Wanneer verzoeker er nadat hem eventueel de mogelijkheid is geboden een verzuim op dit punt te herstellen naar het oordeel van de minister niet in is geslaagd voldoende aannemelijk te maken dat zich mogelijk een situatie voordoet waarin het uit de als schadeoorzaak aangeduide maatregel voortvloeiend nadeel redelijkerwijs niet ten laste van betrokkene dient te blijven, kan de aanvraag eveneens door middel van een vereenvoudigde afdoening (kennelijke ongegrondheid) worden afgewezen. Als verzoeker onvoldoende bewijs aandraagt om de gevolgtrekking te rechtvaardigen dat zich mogelijk een situatie voordoet waarin het uit de als schadeoorzaak aangeduide maatregel voortvloeiend nadeel redelijkerwijs niet ten laste van betrokkene dient te blijven, bestaat er geen aanleiding om een nader onderzoek door een onafhankelijke commissie van deskundigen te doen verrichten.

Eerste lid onder e en f – Het bepaalde onder e en f ziet op de situatie dat verzoeker schadevergoeding in geld wenst. In dat geval wordt verlangd dat in het verzoekschrift de hoogte van het naar het oordeel van verzoeker te vergoeden schadebedrag wordt aangegeven. Dat bedrag hoeft niet het-

zelfde te zijn als de totale geleden schade, alleen al omdat in de vergoeding daarvan deels voorzien kan zijn door een andere compensatieregeling. *Eerste lid onder g* – Met het eerste lid, onder g wordt bedoeld de benadeelde in de gelegenheid te stellen suggesties te doen omtrent de wijze van schadevergoeding. Denkbaar is immers dat het nemen van een feitelijke maatregel adequater is dan het verlenen van een schadevergoeding in geld. *Tweede lid* – De minister bevestigt de ontvangst van het verzoek na uiterlijk twee weken. In verband met het bepaalde in artikel 4:14 Algemene wet bestuursrecht zal verzoeker worden ingelicht over de met de behandeling van het verzoek ten hoogste gemoeide termijnen.

Derde lid – Indien de verzoeker onvoldoende gegevens heeft verstrekt om de gegrondheid van het verzoek te kunnen beoordelen, kan de minister besluiten het niet in behandeling te nemen. Dit stemt overeen met het bepaalde in artikel 4:5, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht. Wel dient verzoeker in de gelegenheid te worden gesteld om de ontbrekende gegevens alsnog te verschaffen.

Artikel 14 Vereenvoudigde behandeling van het verzoek

Deze regeling gaat ervan uit dat het onnodig is om voor eenvoudige gevallen de zware procedure van behandeling van het verzoek om schadevergoeding door een adviescommissie te volgen.

Eerste lid – Artikel 14, eerste lid, bepaalt dat een verzoek buiten behandeling wordt gelaten wanneer de verzoeker nalatig blijft om de voor de beoordeling van het verzoek benodigde gegevens te verschaffen. Dit komt overeen met het bepaalde in artikel 4:5, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht.

Tweede lid – Het tweede lid geeft, overeenkomstig artikel 4:5, vierde lid Awb aan de minister een termijn van vier weken nadat het verzoek ingevolge artikel 13, derde lid, alsnog is aangevuld, of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken, om een besluit om het verzoek niet in behandeling te nemen aan de verzoeker bij aangetekende brief mede te delen.

Derde lid – Indien een verzoek naar het oordeel van de minister kennelijk ongegrond is, wordt het zonder

behandeling door de adviescommissie afgewezen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake wanneer aanstonds, dat wil zeggen bij een summier onderzoek, duidelijk is dat het geleden nadeel niet door de Minister veroorzaakt is. Ook in gevallen waarin verzoeker onvoldoende aannemelijk weet te maken dat zich mogelijk een situatie voordoet waarin het uit de door hem als schadeoorzaak aangeduide overheidsmaatregel voortvloeiend nadeel redelijkerwijs niet te zijnen laste behoort te blijven, kan er aanleiding bestaan het verzoek als kennelijk ongegrond af te wijzen.

Kennelijk ongegrond is voorts het verzoek betreffende een schade waarvan de vergoeding anderszins is verze-kerd.

Dit artikellid strekt er voorts toe duidelijk te maken dat een verzoek om schadevergoeding dat niet steunt op een rechtmatige overheidsdaad als kennelijk ongegrond kan worden afgewezen. Deze nadeelcompensatieregeling heeft immers uitsluitend betrekking op schade die het gevolg is van een rechtmatige schadeoorzaak. Deze regeling voorziet niet in vergoeding van schade waaraan een onrechtmatige daad of wanprestatie ten grondslag is gelegd.

Bijzondere aandacht verdient het geval waarin nog niet vaststaat dat de schadeoorzaak voor rechtmatig moet worden gehouden, omdat nog niet onherroepelijk is beslist op een aanhangig gemaakt beroep. Ook dan wordt het verzoek om schadevergoeding wegens kennelijke ongegrondheid afgewezen. Er is immers niet voldaan aan het vereiste van de rechtmatigheid van de schadeoorzaak. Overigens laat dit onverlet dat de verzoeker een herhaald verzoek kan indienen wanneer wel aan dit vereiste is voldaan. Hetzelfde geldt overigens zolang nog een bestuursrechtelijk rechtsmiddel kan worden aangewend tegen de schadeoorzaak.

Ook wanneer toepassing wordt gegeven aan artikel 12, tweede lid is sprake van een kennelijk ongegrond verzoek.

Vierde en vijfde lid – Het vierde lid geeft aan, dat de minister binnen acht weken na de ontvangst van het verzoek zijn beslissing strekkende tot kennelijke ongegrondverklaring van het verzoek aan verzoeker bij aangetekende brief kenbaar dient te maken. Deze bepaling geldt uitsluitend voor het geval dat beslist wordt zonder raadple-

ging van een adviescommissie. Dit is in overeenstemming met het bepaalde in Afdeling 4.1.3 Algemene wet bestuursrecht. Artikel 4:13 Awb bepaalt de beslistermijn in algemene zin op acht weken na de ontvangst van de aanvraag met dien verstande dat op grond van artikel 4:15 Awb de termijn wordt opgeschort gedurende de termijn die een verzoeker wordt gelaten voor het alsnog verschaffen van de benodigde gegevens, dan wel de binnen die termijn gelegen feitelijk gebruikte termijn om de ontbrekende gegevens aan te vullen. Artikel 4:14 Awb maakt het mogelijk de termijn met een redelijke termijn te verlengen indien een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven.

Artikel 15 De adviescommissie

Eerste en tweede lid – Indien een verzoek niet buiten behandeling wordt gelaten, dan wel wegens kennelijke ongegrondheid wordt afgewezen, stelt de minister een deskundige adviescommissie in. Deze commissie heeft tot taak hem te adviseren inzake de op het verzoek te nemen beslissing.

Gelet op de aard van de te nemen beslissingen en de gevolgde bestuurspraktijk dient de commissie uit onafhankelijke deskundigen te bestaan. In dit verband zij met name gewezen op artikel 27 e.v. van de onteigeningswet en het schadevergoedingsrecht ter zake van gedoogplichten. Daarnaast zijn in verband met het bepaalde in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in veel Nederlandse gemeenten procedureverordeningen planschadevergoeding vastgesteld. Deze verordeningen voorzien in advisering door onafhankelijke deskundigen, opdat de gemeenteraad adequaat wordt ingelicht over de vraag of sprake is van schade die redelijkerwijs niet geheel of ten dele van de betrokkene behoort te blijven. Meer in algemene zin valt op te merken dat het inschakelen van een adviescommissie bij de behandeling van zaken als de onderhavige bijdraagt aan een zorgvuldige voorbereiding van de te nemen beslissingen en daarmee aan de legitimiteit daarvan voor de betrokken burgers.

De onderhavige regeling voorziet erin dat een adviescommissie wordt ingesteld wanneer het verzoek niet op voet van artikel 14 vereenvoudigd is afgedaan. Er is niet voorzien in een vaste commissie teneinde de minister

in de gelegenheid te stellen de samenstelling van de commissie af te stemmen op de omstandigheden van het geval. Daarbij kan onder andere acht worden geslagen op de voor dat geval benodigde specifieke deskundigheid. Ofschoon dat niet uitdrukkelijk bepaald is, zal het voorzitterschap van de commissie in verband met de aard van de materie, in de regel worden opgedragen aan een jurist. De overige leden zullen doorgaans een andere deskundigheid inbrengen, bijvoorbeeld die van accountant, boekhouder, makelaar. Soms ook zal het wenselijk zijn een lid te benoemen op grond van een specifiek technische deskundigheid. De regeling gaat ervan uit dat de adviescommissie uit drie leden bestaat. Daarnaast is echter voorzien in de mogelijkheid in eenvoudige, niet op het eerste gezicht ongegronde, gevallen een commissie in te stellen die uit één enkele onafhankelijke deskundige bestaat.

Vierde en vijfde lid – De minister stelt de adviescommissie in uiterlijk vier weken nadat de in artikel 14, vierde lid, of vijfde lid bedoelde termijn is verstreken.

Een ruim bemeten behandelingstermijn is nodig, in verband met de tijd die gemoeid is met het beantwoorden van de vraag, of het verzoek eenvoudig kan worden afgedaan conform het bepaalde in artikel 14, alsmede met de tijd die nodig is voor het samenstellen en benoemen van een adviescommissie. De minister is daarvoor afhankelijk van de medewerking van derden.

Het vijfde lid bepaalt dat de minister aan de verzoeker kennis geeft van zijn voornemen om een commissie in te stellen. De kennisgeving bevat de namen van de deskundigen die hij wil benoemen, hun beroep en een opgave van de plaats waar zij hun werkzaamheden plegen te verrichten. Belanghebbenden zijn in de gelegenheid bedenkingen te uiten tegen de voorgenomen samenstelling. Voor alle duidelijkheid wordt erop gewezen dat de beslissing van de minister tot instelling van een commissie een voorbereidingshandeling is waartegen, gelet op het bepaalde in artikel 6:3 Awb, bij de administratieve rechter geen beroep kan worden ingesteld.

Artikel 16 Het door de commissie te verrichten onderzoek

De commissie heeft tot taak de minister te adviseren over de op het verzoek

te nemen beslissing en stelt daartoe een onderzoek in naar de schadeoorzaak, de schadeomvang, de aansprakelijkheid en de vraag of de vergoeding van de schade niet, of niet voldoende, anderszins is verzekerd. Wanneer blijkt dat de schade niet het gevolg is van een gebeurtenis als bedoeld in artikel 2, eerste lid, behoeven uiteraard niet de andere vragen beantwoord te worden. Het zal voorts niet altijd nodig zijn de omvang van de schade nauwkeurig vast te stellen, bijvoorbeeld wanneer duidelijk is dat de schade vanwege voorzienbaarheid of maatschappelijk risico redelijkerwijs ten laste van de verzoeker behoort te blijven. Het tweede lid brengt tot uitdrukking dat het advies van de commissie, zo aansprakelijkheid moet worden aangewonnen, mede de hoogte van de schadevergoeding betreft. De commissie kan desgevraagd ook maatregelen (in natura) voorstellen die geschikt zijn om de schade te beperken of ongedaan te maken.

Artikel 17 Bevoegdheden en verplichtingen

Eerste en tweede lid – Het bepaalde in het eerste en tweede lid stemt overeen met hetgeen in de Algemene wet bestuursrecht wordt geregeld voor gevallen waarin een persoon of college bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten (Afdeling 3.3. Awb). In het eerste lid wordt geregeld dat de minister aan de commissie de gegevens verschaft die nodig zijn voor een goede vervulling van haar taak. Tot die gegevens behoren niet alleen het verzoek met de daarbij behorende, eventueel later toegevoegde, bescheiden, maar ook de zich onder de minister bevindende gegevens over de schadeoorzaak. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing.

Het tweede lid legt een soortgelijke verplichting op aan de verzoeker. Ook hij dient de gegevens te verschaffen die de commissie nodig heeft voor een goede vervulling van haar taak. De verzoeker zal waarschijnlijk al gegevens hebben overgelegd bij het indienen van zijn verzoek, maar het is niet onmogelijk te achten dat de commissie het overleggen van nadere gegevens nodig vindt.

Derde en vierde lid – Het derde lid stelt de commissie in de gelegenheid inlich-

tingen in te winnen bij derden. Indien daarmee kosten zijn gemoeid, bijvoorbeeld omdat een deskundigenadvies wordt gevraagd, is met het oog op die kosten voorafgaande instemming van de minister nodig. Het vierde lid maakt het de commissie mogelijk de situatie ter plekke in ogen-schouw te nemen. Nu de onderhavige regeling niet op een wettelijke grondslag berust, komt haar uiteraard niet de bevoegdheid toe plaats te betreden tegen de wil van de rechthebbende.

De regeling van het derde en vierde lid komt overeen met hetgeen in de bestuurspraktijk gebruikelijk is. Verwezen wordt naar het bepaalde in bijvoorbeeld artikel 25 van de Monumentenwet 1988.

Artikel 19 De beslissing op het verzoek om schadevergoeding

De minister beslist binnen twaalf weken na ontvangst van het advies van de commissie op het verzoek. Deze termijn is in overeenstemming met wat gebruikelijk is in vergelijkbare procedures. Zie bijvoorbeeld artikel 29 van de Monumentenwet 1988.

Artikel 20 Voorschot

In artikel 20 is voorzien in de mogelijkheid van bevoorschotting. De Vz. ABRs is blijkens zijn uitspraak van 18 november 1997, AB 1998,60 van oordeel dat een bevoorschottingsregeling essentieel is voor een adequate nadeelcompensatieregeling. Bevoorschotting kan onder meer strekken ter beperking van de schade.

De verzoeker, die naar redelijke verwachting in aanmerking komt voor een vergoeding in geld als bedoeld in artikel 2 en wiens belang vordert dat aan hem een voorschot op deze vergoeding wordt toegekend, kan de minister verzoeken hem een voorschot te verlenen. Omtrent dat verzoek wordt de reeds ingeschakelde adviescommissie gehoord. Indien de minister beslist tot toekenning van een voorschot wordt daarmee geen aansprakelijkheid erkend. Het voorschot kan volgens deze regeling uitsluitend worden verleend indien de verzoeker schriftelijk de verplichting aanvaardt tot gehele en onvoorwaardelijke terugbetaling van hetgeen ten onrechte als voorschot is uitbetaald. De minister kan daarvoor zekerheidsstelling, bijvoorbeeld in de vorm van een bankgarantie, verlangen. Daarbij moet betrokken

worden de vraag naar het risico van de onmogelijkheid van terugbetaling van het voorschot.

Een beslissing omtrent bevoorschotting kan, anders dan de beslissing omtrent schadevergoeding als bedoeld in artikel 2, eerste lid, worden genomen vóórdat het schadeveroorzakende besluit rechtens onaantastbaar is geworden. Dat betekent overigens niet dat een beslissing omtrent bevoorschotting een beslissing behelst omtrent vergoeding van zogenoemde schaduw schade: dat wil zeggen schade die niet zozeer het gevolg is van het door verzoeker als schadeoorzaak gestelde besluit, maar schade die benadeelde lijdt als gevolg van de omstandigheid dat het eventueel rechtskracht krijgen van zodanig besluit zijn schaduw soms vooruit werpt. Bij de beoordeling van de vraag of voldaan is aan de voorwaarde dat verzoeker naar redelijke verwachting in aanmerking komt voor een vergoeding kan betrokken worden of het beweerdelijk schadeveroorzakende besluit naar redelijke verwachting rechtens onaantastbaar zal worden en of verzoeker dientengevolge schade zal lijden die op de voet van artikel 2 voor vergoeding in aanmerking zal komen. In het kader van de beoordeling van een voorschot is niet relevant, of verzoeker reeds schaduw schade lijdt. Een verzoek om bevoorschotting als bedoeld in artikel 20 van deze regeling biedt derhalve geen grondslag om zogenoemde schaduw schade te vergoeden.

Zodanig verzoek om bevoorschotting dient ook te worden onderscheiden van een verzoek om vergoeding van schade die verzoeker lijdt als gevolg van een handeling van de minister in het kader van de voorbereiding van een eventueel te nemen besluit.

*De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos.*