

TBR 2023/22

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 30-11-2022, No. 202200387/1/A2, [ECLI:NL:RVS:2022:351](#)

0 (Causaal verband nadeelcompensatie)

(Mr. B.P.M. van Ravels, mr. B.J. Schueler en mr. W. den Ouden)

Wro: art. 6.1, art. 6.2, art. 6.3 ; Ow: art. 15.7 lid 1

Planschade. Normaal maatschappelijk risico:

Met noot F.A. Mulder, C.C. Corsten, Red.

Overwegingen

1. Appellant exploiteerde sinds 1999 het [bedrijf], een handel in tweedehands auto's en caravans, op het bedrijventerrein aan de Overtoom 26 te Heerhugowaard. Op het bedrijventerrein zijn vrijwel uitsluitend (auto)sloperijbedrijven gevestigd. De eigenaar van het perceel, waarop het bedrijf staat, is N.V. Afvalzorg Holding. [appellant] heeft twee opstallen geplaatst op het perceel.
2. Bij besluit van 24 april 2014 heeft het college een verkeersbesluit, als bedoeld in artikel 15, tweede lid van de Wegenverkeerswet 1994 genomen. Het college heeft daarbij besloten een doorsteek op de N242 richting Heerhugowaard ter hoogte van de afslag Overtoom naar het bedrijventerrein De Overtoom op te heffen. Op 4 juli 2014 is deze doorsteek daadwerkelijk verwijderd.
3. Door de opheffing van de doorsteek moesten bezoekers vanuit richting Alkmaar (zuidelijke rijrichting) ongeveer 3,2 kilometer omrijden om bij De Blijheid te komen, omdat het niet langer mogelijk was linksaf te slaan naar de Overtoom. De afslag naar het bedrijventerrein vanaf de noordelijke rijrichting op de N242 is wel blijven bestaan.
4. In februari 2015 heeft [appellant] een ander opslagterrein op het bedrijventerrein gehuurd voor de exploitatie van De Blijheid. Het hoofdkantoor bleef gevestigd op de Overtoom 26.
5. Op 1 januari 2018 heeft [appellant] de bedrijfsvoering gestaakt en het huurcontract overgedragen aan de eigenaar van een sloopbedrijf.

Het verzoek om nadeelcompensatie

6. Appellant heeft aan zijn verzoek om nadeelcompensatie van 18 april 2019 ten grondslag gelegd dat hij schade heeft geleden door het besluit van 24 april 2014. Het bedrijf is door de opheffing van de doorsteek minder goed bereikbaar geworden, omdat bestuurders op de N242 richting Heerhugowaard niet meer de afslag links naar de Overtoom kunnen nemen. [appellant] stelt dat dit heeft geleid tot een inkomstenderving van € 300.000,- en tot daling van de waarde van de onderneming en verlies van goodwill.

Advies en besluitvorming

7. Het college heeft het verzoek van [appellant] behandeld met toepassing van de Regeling nadeelcompensatie Infrastructurele Werken provincie Noord-Holland 2007 (hierna: de Regeling nadeelcompensatie). Het college heeft een commissie als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Regeling nadeelcompensatie ingesteld en drs. K.F.J.P de Bont RT, drs. E. van der Schans en M.E.A.J. Brands-van Gils benoemd als leden van de commissie. Het college heeft het advies van 14 januari 2020 van de commissie aan het besluit van 14 februari 2020 ten grondslag gelegd. In het advies is onder meer het volgende vermeld.

8. Volgens de commissie ontbreekt het causaal verband tussen de opheffing van de doorsteek en de gestelde schade in de periode begin juli 2014 tot en met eind december 2017. In 2012 en 2013 vertoonde de omzet en de daaraan gerelateerde brutowinsten al een dalende lijn als gevolg van marktwerking en keuzes die [appellant] als ondernemer heeft gemaakt. De commissie heeft geen negatieve trendbreuk kunnen vaststellen vanaf juli 2014, het moment waarop het verkeer uit zuidelijke richting niet langer de afslag linksaf naar de Overtoom kon nemen. De omzet in het eerste halfjaar van 2014 is met 21,9% gedaald ten opzichte van 2013. In het tweede halfjaar van 2014 is de omzet echter met 14,8% gestegen ten opzichte van 2013. Volgens de commissie is de behaalde omzet in 2015-2017 significant lager dan in 2013-2014. Deze daling in omzet en daaraan gerelateerde brutowinst is echter ingezet vóórdat de afslag naar het bedrijventerrein niet meer kon worden genomen. Niet is komen vast te staan dat de verdere daling is veroorzaakt door de afsluiting van de afslag.

9. De commissie acht het niet aannemelijk dat de afsluiting van de afslag van invloed is geweest op de ontwikkeling van de omzet. Alleen de bereikbaarheid vanuit richting Alkmaar is gewijzigd met een omrijafstand van 3,2 km. Voor bezoekers vanuit de noordelijke richting is er niets gewijzigd. Daarbij komt dat de klanten van het bedrijf uit een groot verzorgingsgebied kwamen.

10. Volgens de commissie zal het zakelijke deel van de klanten, leveranciers en afnemers van tweedehands auto's en caravans, al snel gewend zijn aan een andere bereikbaarheid. Dit geldt temeer als het ophalen en wegbrengen van auto's gebeurt door bedrijven die sowieso al enige of een behoorlijke rijafstand moeten afleggen.

Particuliere klanten die een auto willen (ver)kopen, zullen via internet zoeken en ook een deel van het (ver)koopproces starten voordat zij fysiek de (ver)kooplocatie bezoeken. Voor veel mensen zal dit eenmalig zijn, of hooguit een om de zoveel jaren terugkerend ritueel. Volgens de commissie komt er weinig relevantie toe aan een iets gewijzigde route. Voor de particuliere klanten die éénmalig het bedrijf bezoeken is er geen omrijroute, maar eenvoudigweg een rijroute.

11. Bij besluit van 14 februari 2020 heeft het college conform het advies het verzoek om nadeelcompensatie afgewezen.

Tegenadvies

12. Appellant heeft in de bezwaarprocedure op 10 maart 2020 een tegenadvies van Gloudemans ingebracht. Daarin is vermeld dat de commissie de feitelijke situatie van het bedrijf onjuist heeft weergegeven door alleen onderzoek te doen naar de jaarcijfers. Daardoor is miskend dat het merendeel van de klanten uit handelaren bestond. Vanaf juli 2014 is duidelijk een afname van het aantal verkochte auto's zichtbaar ten opzichte de periode daarvoor. Het aantal verkochte auto's halveert. Voor een handelsonderneming als De Blijheid gaat het

niet zozeer om de omzet, maar om de te behalen marge tussen de in- en verkoopprijs van de auto's. Het causaal verband moet daarom worden vastgesteld aan de hand van de verkochte aantallen auto's voor en na de afsluiting van de afslag.

13. In het tegenadvies is verder vermeld dat klanten voor goedkopere auto's minder via het internet zoeken. Daarbij komt dat slechts een klein deel van de klanten particulier is. In de jaren 2011-2013 is slechts 5 tot 10% van het aantal auto's door particulieren gekocht. Zakelijke klanten zullen het minder bezwaarlijk vinden een andere route te rijden. Dat laat onverlet dat door het besluit van 24 april 2014 de handelsroute is gewijzigd. Het bedrijf lag niet langer aan het begin, maar aan het einde van deze route. Hierdoor werd de kans groter dat handelaren al een aankoop hadden gedaan voordat zij bij De Blijheid kwamen.

Nader advies en reactie daarop

14. Op 15 mei 2020 heeft de commissie een nader advies uitgebracht. Hierin is het standpunt gehandhaafd dat er geen causaal verband is tussen de gestelde schade en de opheffing van de doorsteek naar het bedrijventerrein De Overtoom op de N242 vanuit de richting Alkmaar. De gelijktijdigheid van de opheffing van de doorsteek en de gestelde (financiële) gevolgen, laat onverlet dat de (verdere) omzet- en afzetdaling niet een logisch gevolg is van de afsluiting van de afslag. De commissie acht het niet aannemelijk dat het omrijden vanuit zuidelijke richting en de gestelde wijziging van de handelsroute een dusdanige belemmering zijn geweest dat die klanten, die gericht op De Blijheid afkwamen, in grote getale zijn wegbleven en dat dit tot een sterke afname van de verkoopaantallen en winst heeft geleid. De commissie wijst in dit verband op de mogelijke invloed van andere factoren, die samenhangen met marktwerking en keuzes die [appellant] als ondernemer heeft gemaakt.

15. Appellant heeft hierop een reactie van 25 mei 2020 ingebracht. Hij betwist dat niet de afsluiting van de afslag, maar andere factoren hebben geleid tot omzetzdaling.

16. De onafhankelijke hoor- en adviescommissie (hierna: de bezwaarcommissie) heeft op 9 juli 2020 geadviseerd om het primaire besluit te herroepen. Volgens de bezwaarcommissie is het college onvoldoende ingegaan op de reactie van [appellant] van 25 mei 2020.

17. Het college is gemotiveerd afgeweken van het advies van de bezwaarcommissie onder verwijzing naar het nader advies. Het college heeft de afwijzing van het verzoek om nadeelcompensatie bij besluit van 25 augustus 2020 gehandhaafd.

Uitspraak van de rechtbank

18. Volgens de rechtbank is [appellant] er niet in geslaagd om het causale verband (het condicio sine qua non-verband) tussen het besluit van 24 april 2014 en de door hem gestelde schade aan te tonen.

19. De rechtbank stelt vast dat het directe gevolg van de afsluiting van de doorsteek is dat klanten vanuit het zuiden 3,2 kilometer moeten omrijden om bij het bedrijf te komen. De afslag voor klanten vanuit het noorden is blijven bestaan, zodat voor die klanten niets is gewijzigd. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat het sluiten van de afslag geleid heeft tot een noemenswaardige vermindering van het aantal klanten en zijn winst, gelet op een gering aantal extra kilometers, die alleen klanten vanuit het zuiden moeten afleggen en gelet op de aard van het bedrijf. Volgens [appellant] bezoeken naast particuliere klanten vooral ook zakelijke klanten zijn bedrijf. Hij verkocht vooral tweedehands auto's in het goedkopere segment. Aannemelijk is dat deze klanten zijn

bedrijf gericht bezochten. Daarbij komt dat [appellant] zelf in bezwaar heeft gesteld dat een deel van zijn zakelijke klanten handelaren uit andere regio's zijn en zelfs uit Polen en Oekraïne kwamen. Het is niet aannemelijk dat voor deze overwegend zakelijke klanten een extra afstand van 3,2 kilometer ertoe zou hebben geleid dat zij het bedrijf daarom niet meer hebben bezocht, aldus de rechtbank.

20. De rechtbank volgt niet de stelling van [appellant] dat door het sluiten van de afslag de handelsroute op het bedrijventerrein De Overtoom is gewijzigd, waardoor het bedrijf als laatste werd bezocht, [appellant] heeft niet onderbouwd dat op de gewijzigde handelsroute op het bedrijventerrein soortgelijke handelaren zitten die klanten zouden hebben kunnen weggapen. Het college heeft dit ook uitdrukkelijk betwist.

21. De rechtbank volgt evenmin de stelling dat als gevolg van de afsluiting handelaren een andere route zijn gaan rijden waardoor zij eerst soortgelijke bedrijven elders in Heerhugowaard en omstreken zijn gaan bezoeken voordat zij het bedrijventerrein bezochten, waarop De Blijheid was gevestigd. [appellant] heeft dit op geen enkele wijze onderbouwd. Bovendien staat dit gestelde gevolg naar het oordeel van de rechtbank in een te ver verwijderd verband met de opheffing van de doorsteek waardoor het niet langer mogelijk was de afslag links naar het bedrijventerrein te nemen.

Betoog in hoger beroep

22. Appellant betoogt dat de rechtbank buiten de omvang van het geding is getreden door te oordelen dat niet is voldaan aan het condicio sine qua non-verband. Volgens [appellant] heeft het college dit verband niet bestreden.

23. Daarbij komt dat de rechtbank heeft miskend dat hij aannemelijk heeft gemaakt dat de gestelde schade zonder de afsluiting van de afslag zou zijn uitgebleven. [appellant] wijst op de tabel op p.5 van het tegenadvies, waaruit blijkt dat vanaf juli 2014 de verkoop van auto's drastisch is gedaald. In 2013 werden 747 auto's verkocht, in 2014 waren dat er 150 minder en de dalende lijn neemt in de volgende jaren toe. Dit is van belang omdat er een duidelijke relatie is tussen de brutomarge en het aantal verkochte auto's. Hierdoor is aannemelijk gemaakt dat er causaal verband is, aldus [appellant].

24. Volgens [appellant] is in dit verband van belang dat de uit het noorden afkomstige klanten, waarvoor de rijroute niet was veranderd, slechts een klein deel van de auto's kochten. Dit blijkt volgens hem uit gegevens over juli en augustus uit 2012 en 2013. Vanaf 4 juli 2014, de feitelijke sluiting van de afslag, werd zijn bedrijf voor 100% afhankelijk van deze route.

25. Daarnaast heeft de rechtbank volgens [appellant] miskend dat zijn bedrijf, gevestigd op een terrein met sloperijen, bijna volledig afhankelijk was van zakelijke klanten. Deze klanten bezoeken niet gericht een bedrijf, maar meerdere bedrijven die onderdeel vormen van een opgebouwd netwerk. De zakelijke klanten vanuit Nederland zijn handelaren die op pad gaan om voor een bepaald budget een nieuwe voorraad aan te schaffen. Zij zullen een bepaalde route volgen waarbij verschillende ondernemingen worden aangedaan om de voorraad te bezichtigen (handelsroute). Een handelaar zal bij een goede prijs-/kwaliteitverhouding direct tot aankoop overgaan. Dit houdt in dat bij een locatie van een autoverkooppunt aan het begin van de route van autohandelaren doorgaans meer transacties zullen plaatsvinden. De opheffing van de doorsteek heeft tot gevolg dat het vanuit zuidelijke richting het logischer is om de handelsroute te starten in het zuidelijke deel van het bedrijventerrein Beverkoog. Die handelsroute loopt door tot het noordelijke deel van de Beverkoog waarna

vervolgens pas de Overtoom zal worden aangedaan. Dit heeft tot gevolg dat de locatie van De Blijheid in de handelsroute is verplaatst van het begin dan wel nagenoeg het begin (dit hangt ervan af of via de Huigendijk of via De Overtoom wordt gereden) naar het einde tot bijna het einde van de route. Daarmee is de kans aanzienlijk vergroot dat handelaren reeds vóóordat zij aankomen bij de locatie van verzoeker een aankoop hebben gedaan. Dit wordt volgens [appellant] bevestigd door een aantal interviews dat hij heeft gehouden met autohandelaren.

Beoordelingskader

26. Het causaal verband als bedoeld in art. 6:162, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek (het condicio sine qua non-verband) moet worden vastgesteld door vergelijking van enerzijds de situatie zoals die zich in werkelijkheid heeft voorgedaan, en anderzijds de hypothetische situatie die zich zou hebben voorgedaan als de beweerdelijk schadeveroorzakende gedraging achterwege was gebleven. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1669](#), r.o. 33.1 en 33.2. en HR 30 september 2022, [ECLI:NL:HR:2022:1334](#), r.o. 3.2. Dit uitgangspunt geldt ook bij nadeelcompensatie. Zie de uitspraak van de Afdeling van 10 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2321](#). Dat betekent in dit geval dat een vergelijking dient te worden gemaakt tussen de situatie waarin [appellant] als exploitant van De Blijheid in werkelijkheid na de gestelde schadeveroorzakende opheffing van de afslag verkeert en de hypothetische situatie waarin hij zich, in de door hem gestelde schadepriode van begin juli 2014 tot eind 2017, zou hebben bevonden indien de beweerdelijk schadeveroorzakende opheffing van de afslag achterwege was gebleven.

27. De Afdeling overweegt verder dat bij de beoordeling van aanvragen om nadeelcompensatie voor gederfde winst de omvang van de gestelde schade doorgaans wordt berekend door de in de schadepriode gerealiseerde omzetten en daaraan gerelateerde brutowinsten te vergelijken met de gerealiseerde omzetten en daaraan gerelateerde brutowinsten in de referentieperiode. Deze referentieperiode dient in voldoende mate representatief te zijn voor de ontwikkeling van de omzetten en/of brutowinsten in de schadepriode, de beweerdelijk schadeveroorzakende ontwikkeling weggedacht. Het is daarbij gebruikelijk om van een periode van drie jaar uit te gaan en bij een stabiel verloop van de omzetten deze te middelen en de uitkomsten daarvan als referentieomzet te hanteren, voor zover nodig onder toepassing van een correctie vanwege branche-, markt- en concurrentieverhoudingen en inflatie. Van dit uitgangspunt kan en moet soms worden afgeweken. Daarvoor kan aanleiding zijn indien de omzetontwikkeling over deze drie jaren een bestendig dalende of stijgende ontwikkeling laat zien. (zie de uitspraken van de Afdeling van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1739](#) en van 12 oktober 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2677](#)).

28. De hoofdregel is dat de belanghebbende die in een verzoek om nadeelcompensatie stelt dat hij voor vergoeding in aanmerking komende schade lijdt als gevolg een rechtmatige gedraging van een bestuursorgaan, bij gemotiveerde betwisting daarvan door het bestuursorgaan, het door hem gestelde causaal verband dient te bewijzen. Op de belanghebbende rusten in dit geval de stelplicht en de bewijslast van het condicio sine qua non-verband. Zie de uitspraak van de Afdeling van 9 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1199](#), r.o. 22 en vergelijk het arrest van de Hoge Raad van 25 september 2020, [ECLI:NL:HR:2020:1510](#). Dit betekent dat ook het bewijsrisico voor het ontbreken van het causaal verband bij de benadeelde/belanghebbende ligt als hij er niet in slaagt te bewijzen dat de schade het gevolg is van de gestelde schadeoorzaak.

29. De vaststelling van het condicio sine qua non-verband is voor het aannemen van aansprakelijkheid voor de gestelde schade niet voldoende. Voor vergoeding komt slechts in aanmerking schade die kan worden

toegerekend als bedoeld in artikel 6:98 van het Burgerlijke Wetboek. Bij de toerekening op grond van artikel 6:98 BW gaat het om de vraag of voldoende verband bestaat tussen de schade en de gebeurtenis waarvoor aansprakelijkheid bestaat. Dit moet worden beoordeeld aan de hand van objectieve factoren, zoals de aard van de aansprakelijkheid en van de schade (artikel 6:98 van het Burgerlijk Wetboek). Zie de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2025](#), r.o. 35-40.

Omvang geding

30. Anders dan [appellant] betoogt, is de rechtbank niet buiten de omvang van het geding getreden door te oordelen dat [appellant] niet heeft aangetoond dat er een causaal verband (het *condicio sine qua non*-verband) is tussen het besluit van 24 april 2014 en de gestelde schade. Het college heeft zich vanaf het begin van de procedure onder verwijzing naar het advies en het nader advies van de commissie op het standpunt gesteld dat [appellant] niet heeft aangetoond dat de gestelde schade is veroorzaakt door het opheffen van de doorsteek. [appellant] heeft dit standpunt in beroep bestreden, zodat de rechtbank ook gehouden was daarover een oordeel te geven.

Oordeel van de Afdeling in hoger beroep

31. De Afdeling is van oordeel dat [appellant] ook in hoger beroep niet aannemelijk heeft gemaakt dat de gestelde schade zonder de opheffing van de doorsteek zou zijn uitgebleven. Daarbij is het volgende van belang.

32. Het college heeft in de besluiten van 14 februari en 15 augustus 2020 onder verwijzing naar het (nader) advies van de commissie het door [appellant] gestelde causaal verband (het *condicio-sine-qua-non* verband) gemotiveerd betwist.

33. Appellant heeft daar tegenover gesteld dat de vraag naar het causaal verband beantwoord moet worden aan de hand van de verkochte aantallen auto's. De verkochte aantallen zijn evident afgenomen na de opheffing van de doorsteek en uit de gelijktijdigheid daarvan volgt volgens hem dat er causaal verband is. Daarbij komt dat door de verwijdering van de doorsteek de handelsroute van handelaren is gewijzigd. Daardoor kwamen handelaren eerder bij een concurrerend bedrijf terecht en waren zij eerder door hun budget heen, met als gevolg dat zij bij De Blijheid minder auto's kochten.

34. De Afdeling is van oordeel dat het college zich onder verwijzing naar het nader advies terecht op het standpunt stelt dat met de gelijktijdigheid van de opheffing van de doorsteek en de verminderde verkoop van auto's het causaal verband niet is gegeven. Anders dan [appellant] betoogt, is het causale verband hierdoor niet dermate aannemelijk dat verdere onderbouwing daarvan niet nodig is. Voorop staat dat de vaststelling van verminderde verkoop of winstdaling op enig moment niet voldoende is om het gestelde causaal verband te onderbouwen. In de bedrijfsvoering kunnen zich ontwikkelingen voordoen die de bedrijfsresultaten negatief beïnvloeden, maar die losstaan van de gestelde schadeveroorzakende ingreep. In dit verband is van belang dat de commissie heeft aangetoond dat er voor 2014, in de referentieperiode al een dalende trend was in de omzet en de daaraan gerelateerde brutowinsten en dat die trend zich heeft voortgezet in de schadep periode daarna. In het tegenadvies is gewezen op de dalende verkoop van auto's, maar er is geen verband gelegd tussen het aantal verkochte auto's en het verloop van de omzet en de bruto- en nettowinst van de onderneming over de referentieperiode en de periode daarna. Daarbij komt dat uit de grafiek op pagina 6 van het tegenadvies, waarin naast de aantallen verkochte auto's per maand een 12-maandelijks voortschrijdend gemiddelde is weergegeven,

volgt dat ook de verkoop van auto's vanaf 2011, en dus voor de beweerdelijk schade veroorzakende ingreep, een gestaag dalende lijn laat zien.

35. De commissie heeft diverse omstandigheden en ontwikkelingen benoemd die van invloed (kunnen) zijn geweest op de omzet, afzet, de bedrijfsresultaten en de bedrijfsexploitatie van De Blijheid, zowel vóór, rondom als na de datum waarop de doorsteek werd verwijderd. De commissie heeft zich daarbij mede gebaseerd op hetgeen is gesteld en toegelicht door [appellant]. In 2013 is zijn inzet als ondernemer verminderd door een verbouwing in de privésfeer. Ook heeft [appellant] toegelicht dat hij de nadruk is gaan leggen op de verkoop van goedkopere auto's. Daarmee ontstond de noodzaak om meer auto's te verkopen vanwege de lagere marges (het verschil tussen verkoop- en kostprijs) per auto. Daarbij heeft [appellant] de keuze gemaakt om zijn bestaande dealernetwerk, dat volgens hem ernstig te lijden had van de crisisjaren, te blijven bedienen. Zoals [appellant] heeft gesteld ontstond vanaf 2013 voor dat netwerk een trend waarin die dealers zelf goedkopere auto's gingen verkopen en dus minder aan hem verkochten.

Gewijzigde handelsroute

36. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat de afsluiting van de doorsteek de vermindering van de verkoop van auto's en de gestelde financiële schade heeft veroorzaakt. Hij heeft het betoog dat als gevolg van de afsluiting handelaren een andere route zijn gaan rijden waardoor zij eerst soortgelijke bedrijven elders in Heerhugowaard en omstreken zijn gaan bezoeken voordat zij het bedrijventerrein bezochten, waarop De Blijheid was gevestigd, onvoldoende onderbouwd. De beschrijving van de door [appellant] gestelde wijziging van de handelsroute is daarvoor niet voldoende. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat [appellant] niet inzichtelijk heeft gemaakt welke concurrerende bedrijven met een vergelijkbaar aanbod als De Blijheid op die gewijzigde route lagen. [appellant] heeft het gestelde doorslaggevend belang van de gewijzigde handelsroute en/of van de extra afstand van 3,2 km voor klanten uit zuidelijke richting onderbouwd met door hem afgenomen interviews met enkele mede(auto)handelaren. Dit is niet voldoende om aannemelijk te maken dat de (voortschrijdende) omzet- dan wel afzetdaling het gevolg is van de afsluiting van de afslag.

37. De route vanuit noordelijke richting is ongewijzigd gebleven. Het betoog van [appellant] dat de klanten vanuit noordelijke richting, die de ongewijzigde route naar zijn bedrijf konden volgen, slechts een klein deel van zijn auto's kochten, treft geen doel. Uit bijlage 10, gevoegd bij het bezwaarschrift van 25 maart 2020 van [appellant], volgt dat de klanten in de periode voor en na sluiting van de afslag overal vandaan kwamen. De door [appellant] in hoger beroep overgelegde omzetgegevens over juli en augustus in 2012 en 2013 geven een te selectief beeld.

Bewijsrisico

38. Het betoog van [appellant] dat het voor hem moeilijk is om het causaal verband te bewijzen en dat hij in zoverre in bewijsnood verkeert, betekent niet dat daarom moet worden uitgegaan van een causaal verband tussen de gestelde schadeoorzaak en de gestelde schade. Onder 28 is overwogen, dat de partij op wie de bewijslast rust, ook het bewijsrisico draagt als de gestelde feiten niet komen vast te staan. Omdat [appellant] er niet in is geslaagd het causaal verband te bewijzen, heeft hij geen recht op nadeelcompensatie. In dit geval is niet gebleken dat bijzondere omstandigheden aanleiding geven om van dit uitgangspunt af te wijken.

39. Anders dan [appellant] veronderstelt, hoeft het college niet te bewijzen dat de verwijdering van de doorsteek niet tot de gestelde schade heeft geleid. Het is aan [appellant] om aan te tonen dat zijn schade in condicio sine qua non-verband staat met de gestelde schadeoorzaak. [appellant] is daarin ook in hoger beroep niet geslaagd

40. Het betoog van [appellant] dat het aan het college is om de gestelde mogelijke oorzaken van de dalende verkoop te onderbouwen, treft geen doel. Het college heeft zich onder verwijzing naar het (nader) advies vooral beroepen op hetgeen door [appellant] zelf is gesteld en is toegelicht. Zie onder 35.

41. Omdat [appellant] het condicio sine qua non-verband niet heeft aangetoond, komt de Afdeling niet toe aan de vraag of de gestelde schade in redelijkheid is toe te rekenen aan de opheffing van de doorsteek.

Gewijzigde handelsroute

42. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. (*Enz., enz., Red.*)

NOOT

1. Deze uitspraak gaat over het causaal verband bij nadeelcompensatie. De uitspraak is wat ons betreft het annoteren waard, omdat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State helder en uitgebreid uiteenzet wat het beoordelingskader voor het causaal verband bij nadeelcompensatie is en hoe de stelplicht en bewijslast zijn verdeeld. De Afdeling sluit hiervoor aan bij het civiele aansprakelijkheidsrecht.

2. Verzoeker om nadeelcompensatie exploiteerde - ten tijde van het indienen van het verzoek - een bedrijf dat zich bezighield met handel in tweedehandsauto's en caravans. Verzoeker stelt schade te hebben geleden als gevolg van een verkeersbesluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland (hierna: het college). Het verkeersbesluit voorzag in de opheffing van een doorsteek c.q. afslag naar het bedrijventerrein waarop het bedrijf van verzoeker was gevestigd. Als gevolg daarvan moesten bezoekers van het bedrijf vanuit zuidelijke rijrichting circa 3,2 kilometer omrijden om bij het bedrijf te komen. Verzoeker claimt nadeelcompensatie wegens inkomensderving en waardedaling van de onderneming.

3. Het college heeft het verzoek om nadeelcompensatie afgewezen vanwege het ontbreken van causaal verband tussen de opheffing van de doorsteek en de gestelde schade, zich daarbij baserend op het advies van een onafhankelijke adviescommissie nadeelcompensatie. In bezwaar is de afwijzing van het verzoek gehandhaafd, ondanks een door verzoeker ingebracht tegenadvies. Ook in beroep en hoger beroep blijft de afwijzing van het verzoek, wegens het ontbreken van causaal verband, in stand.

4. De bovenstaande uitspraak illustreert dat het voor een verzoeker om nadeelcompensatie bepaald geen sinecure is om het causaal verband aan te tonen tussen de gestelde schade en de gestelde schadeoorzaak. Bovengenoemde uitspraak staat daarin niet op zichzelf (zie bijvoorbeeld recent ook ABRvS 10 augustus 2022, [EC LI:NL:RVS:2022:2321](#)).

Causaal verband bij nadeelcompensatie

5. Voor de bepaling van het causaal verband in nadeelcompensatiezaken sluit de Afdeling, zoals gezegd, aan bij het civiele aansprakelijkheidsrecht. Voor het aannemen van causaal verband moet dan ook in de eerste plaats een condicio sine qua non-verband bestaan tussen de door de verzoeker gestelde schade en de beweerde

schadeoorzaak. Het condicio sine qua non-verband moet worden vastgesteld door vergelijking van enerzijds de situatie zoals die zich in werkelijkheid heeft voorgedaan, en anderzijds de hypothetische situatie die zich zou hebben voorgedaan als de beweerdelijk schadeveroorzakende gedraging achterwege was gebleven.

6. In dit geval vindt dus een vergelijking plaats van de situatie waarin de verzoeker zich in werkelijkheid bevond na de gestelde schadeveroorzakende opheffing van de afslag en de hypothetische situatie waarin hij zich in de door hem gestelde schadepriode (begin juli 2014 tot eind 2017) zou hebben verkeerd indien de beweerdelijk schadeveroorzakende opheffing achterwege was gebleven. Bij het claimen van nadeelcompensatie voor gederfde winst wordt de omvang van de gestelde schade doorgaans beoordeeld door de in de schadepriode gerealiseerde omzetten en daaraan gerelateerde brutowinsten te vergelijken met de gerealiseerde omzetten en daaraan gekoppelde brutowinsten in de referentieperiode. De referentieperiode dient voldoende representatief te zijn. Het is gebruikelijk om uit te gaan van een periode van drie jaar, deze te middelen en deze zo nodig te corrigeren vanwege branche, markt- en concurrentieverhoudingen en inflatie. Er kan echter reden zijn van dit uitgangspunt af te wijken, bijvoorbeeld als er al sprake is van een bestendig dalende of stijgende omzet (zie bijvoorbeeld de ook in de uitspraak genoemde uitspraken van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1739](#) en 12 oktober 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2677](#)).

7. Vervolgens komt de tweede component van het causaal verband aan de orde: de leer van de redelijke toerekening van artikel 6:98 BW. In dat verband moet worden beoordeeld of de schade kan worden toegerekend aan de gebeurtenis c.q. of er voldoende verband bestaat tussen de schade en de gebeurtenis waarvoor aansprakelijkheid bestaat. Dit moet worden beoordeeld aan de hand van objectieve factoren, zoals de aard van de aansprakelijkheid en van de schade. Zie daarover onder meer de uitspraak van 26 juni 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2025](#) maar ook eerder al de uitspraak van 9 juni 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AP1102](#).

Bewijslast

8. Het is vaste rechtspraak dat de stelplicht en de bewijslast van het condicio sine qua non-verband op de verzoeker om nadeelcompensatie rusten (zie bijvoorbeeld ABRvS 9 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1199](#)). Concreet betekent dit dat indien het bestuursorgaan het causaal verband gemotiveerd betwist, het aan de verzoeker is om het causaal verband te bewijzen. Indien verzoeker er niet in slaagt te bewijzen dat de schade het gevolg is van de gestelde schadeoorzaak, dan ligt het bewijsrisico bij verzoeker en bestaat geen recht op nadeelcompensatie.

Bewijsnood?

9. De onderhavige zaak is een typisch voorbeeld waarin de verzoeker om nadeelcompensatie in bewijsnood verkeert. Het college heeft vanaf het begin af aan het gestelde condicio sine qua non-verband gemotiveerd betwist. Verzoeker kon weliswaar aantonen dat tegelijkertijd met de opheffing van de afslag de verkoop van het aantal door hem verkochte auto's drastisch was gedaald, maar dat was volgens de Afdeling niet voldoende om het causaal verband aan te tonen. Er kunnen zich immers ook talloze andere, los van de schadeoorzaak optredende, factoren voordoen die het aantal verkochte auto's en/of het bedrijfsresultaat negatief beïnvloeden. In dit geval had de adviescommissie nadeelcompensatie diverse andere, los van de opheffing van de afslag aanwezige factoren, benoemd, die hebben kunnen leiden tot een vermindering van het aantal verkochte auto's. Daarbij had verzoeker de schijn tegen, omdat voorafgaand aan de schadepriode al sprake was van een dalende trend in de omzet. De Afdeling oordeelde dan ook dat het college op basis van het advies van de

adviescommissie nadeelcompensatie mocht oordelen dat het causaal verband door verzoeker niet aannemelijk was gemaakt. Het causaal verband was volgens de Afdeling ook niet dermate aannemelijk dat verdere onderbouwing van het causaal verband niet nodig was. De zaak strandt dus op het ontbreken van een (aangetoond) *condicio sine qua non*-verband.

10. Indien sprake is van meerdere factoren die de schade zouden hebben kunnen veroorzaken, dan verkeert de verzoeker om nadeelcompensatie veelal in een lastige positie. Het is in veel gevallen zeer moeilijk om aan te tonen dat de schade, of een gedeelte daarvan, (mede) door de gestelde schadeveroorzakende gebeurtenis veroorzaakt. Vaak wordt in dergelijke gevallen door de verzoeker aangevoerd dat hij in bewijsnood verkeert. Daarmee wordt gesuggereerd dat de bewijslast in zo'n geval moet worden omgekeerd en dat het bestuursorgaan moet aantonen dat de schade niet door het schadeveroorzakende besluit of handelen is veroorzaakt. Ook komt het voor dat verzoeker de bal bij de adviescommissie legt. Bij bewijsnood wordt dan aan de adviescommissie gevraagd om nader onderzoek te doen.

11. Deze uitspraak maakt duidelijk dat de Afdeling weinig van bewijsnood wil weten. Over het betoog van verzoeker dat het causaal verband moeilijk is aan te tonen en dat hij in zoverre in bewijsnood verkeert, oordeelt de Afdeling dat niet reeds daarom moet worden uitgegaan van een causaal verband tussen de gestelde schadeoorzaak en de gestelde schade. Van omkering van de bewijslast kan dus geen sprake zijn. De bewijslast en dus ook het bewijsrisico ligt bij de verzoeker om nadeelcompensatie. Wel laat de Afdeling de deur op een kier, in die zin dat er bijzondere omstandigheden kunnen zijn die aanleiding geven van dit uitgangspunt af te wijken. Daarvan was in deze zaak echter niet gebleken.

12. Gezien de aard van de aansprakelijkheid (schade uit hoofde van rechtmatige overheidsdaad) vinden wij het begrijpelijk dat de Afdeling de bewijslast in nadeelcompensatie, behoudens bijzondere omstandigheden, niet omkeert. Omkering van de bewijslast zou immers onder omstandigheden *de facto* leiden tot een vorm van risicoaansprakelijkheid die niet past bij schade uit hoofde van rechtmatige daad.

13. Bovenstaande uitspraak illustreert dat het in de praktijk lastig blijkt voor een verzoeker om nadeelcompensatie om het causaal verband aan te tonen, zeker in geval van omzetverlies. Een omzetzaling zal immers dikwijls (mede) het gevolg zijn van andere omstandigheden en/of van bedrijfseconomische beslissingen van een ondernemer. Bij een gemotiveerde betwisting door het bestuursorgaan moet een verzoeker van goeden huize komen om aan te tonen dat op z'n minst een deel van de schade (en welk deel) in causaal verband staat met de gestelde schadeveroorzakende gebeurtenis.

F.A. Mulder en C.C. Corsten