

Schadevergoeding na vernietigde besluiten: de causaliteitsmaatstaf en de stuiting van diens verjaring

Bb 2016/61

Bij de beoordeling van het causaliteitsvereiste in overheidsaansprakelijkheidszaken, is niet beslissend welk besluit het bestuursorgaan had kunnen nemen, maar welk besluit het bestuursorgaan feitelijk had genomen wanneer zij volgens de wet had besloten. Voor wat betreft de stuiting van de verjaring van dergelijke vorderingen tot schadevergoeding, geldt dat ook omstandigheden die vóór de stuitingsbrief hebben plaatsgevonden van belang kunnen zijn voor de invulling van de latere stuitingshandeling (HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1112, Bb 2016/61.1 (Gemeente Hengelo/Stoeterij)).

1. Inleiding

Het bestuursrecht en het civiele recht vinden elkaar daar waar de vernietiging van een besluit door de bestuursrechter tot civielrechtelijke schadeclaims kan leiden. De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 3 juni 2016 duidelijkheid verschaft over de vraag onder welke omstandigheden de aanvrager van een bestuursbesluit aanspraak kan maken op schadevergoeding op grond van art. 6:162 BW, indien het begunstigend besluit op een later moment wordt vernietigd. Daarnaast wordt in dit arrest uiteengezet hoe (flexibel) de rechter dient om te springen met de stuitingsvraag in dergelijke aansprakelijkheidszaken.

In deze bijdrage kom ik tot een kernachtige bespreking van het voornoemde arrest,² waarbij ik met name de invulling van de causaliteitsmaatstaf door de Hoge Raad in een breder civiel kader zal plaatsen. Bovendien zal ik – met een verwijzing naar eerdere jurisprudentie – ingaan op de stuiting van de verjaring van rechtsvorderingen tot schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten.

2. Juridisch kader: een korte schets

2.1 Schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsbesluiten

Als een bestuursorgaan een besluit neemt dat later door de bestuursrechter wordt vernietigd, staat de onrechtmatigheid van dat besluit in beginsel vast. Belanghebbenden die als gevolg van het kennelijk onrechtmatig besluit schade (zullen) lijden of schade hebben geleden, kunnen die schade proberen te verhalen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Deze schadeverzoeken kunnen door middel van een zelfstandige verzoekschriftprocedure (art. 8:88 e.v. Awb) aan de bestuursrechter worden voorgelegd, maar in bepaalde gevallen is de burgerlijke rechtsgang de geëigende schadevergoedingsweg.

Bij de vraag naar aansprakelijkheid van de overheid voor onrechtmatige besluiten (de zogenoemde 'vestigingsfase'), geldt ex art. 6:162 BW, net als voor civiele partijen, het vereiste van causaal verband. In het bijzonder gaat het hier om een zogenoemde *conditio sine qua non*-relatie (letterlijk: voorwaarde zonder welke niet). In rechte moet met voldoende zekerheid vast komen te staan dat, als de gestelde oorzaak weggedacht wordt, de geleden schade zou zijn uitgebleven. Het onrechtmatige besluit moet aldus een *noodzakelijke* en *cruciale* voorwaarde vormen voor het ontstaan van de schade, wil de vordering op grond van art. 6:162 BW slagen.

2.2 Stuiting van de verjaring van rechtsvorderingen tot schadevergoeding

Ook vorderingen tot schadevergoeding uit hoofde van onrechtmatige overheidsbesluiten kunnen, net als 'gewone' rechtsvorderingen uit schadevergoeding, na verloop van tijd verjaren. Art. 3:310 lid 1 BW bepaalt dat de verjaring van deze vorderingen tot vergoeding van de schade – in afwijking van de hoofdregel van art. 3:306 BW – intreedt door (1) het verloop van vijf jaren na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de benadeelde zowel met de schade als met de daarvoor aansprakelijke persoon bekend is geworden of in ieder geval (2) na verloop van twintig jaren na de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt.

De wet heeft voorzien in mogelijkheden om een dergelijke verjaring te voorkomen door deze te 'stuiten'. Stuiting vindt plaats door een daad van rechtsvervolging (het instellen van een eis door middel van een dagvaarding), door erkenning door de schuldenaar of door een schriftelijke aanmaning of mededeling. Voor wat betreft deze laatste twee mogelijkheden bepaalt art. 3:317 lid 1 BW specifiek ten aanzien van rechtsvorderingen tot nakoming van een verbintenis – waaronder ook te verstaan vorderingen tot schadevergoeding – dat de verjaring kan worden gestuit door een schriftelijke aanmaning of door een schriftelijke mededeling waarin de schuldeiser zich ondubbelzinnig zijn recht op nakoming voorbehoudt. In essentie gaat het hier telkens om de vraag of de stuitingsmededeling te kwalificeren valt als een *voldoende duidelijke waarschuwing* aan de schuldenaar.

3. De feiten en het procedureverloop

3.1 Feitenrelaas

De Gemeente Hengelo (hierna: gemeente) is in 1990 met een daar gevestigde stoeterij (hierna: stoeterij) in onderhandeling getreden over de hervestiging van de stoeterij en de verkoop van diens grond en gebouwen aan de gemeente, nu zij zich op een plek bevond die de gemeente wilde gaan ontwikkelen als bedrijventerrein. Voor de hervestiging van de stoeterij op de nieuwe locatie was een milieuvergunning nodig, welke vergunning door de gemeente op 19 mei 1994

¹ Kirsten Maes is advocaat bij Van Benthem & Keulen N.V. te Utrecht.

² Voor een uitgebreide bespreking van het feitenrelaas en de (bestuursrechtelijke) achtergronden verwijs ik graag naar de annotatie van F.A. Mulder en F.A. Linssen in TBR 2016/124.

was verleend, maar door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 30 juni 1995 werd vernietigd. Reden voor de vernietiging was daarin gelegen dat de gemeente had verzuimd een zogenaamd Ammoniakreductieplan vast te stellen, daar waar de Interimwet ammoniak en veehouderij dat wel vereiste.

3.2 *Geschil*

De stoeterij heeft de gemeente op 21 augustus 1995 aansprakelijk gesteld voor de schade die zij ten gevolge van de vernietiging van de milieuvergunning heeft geleden. Tussen partijen is in confesso dat de gemeente jegens de stoeterij onrechtmatig heeft gehandeld door geen Ammoniakreductieplan vast te stellen. De volgende twee verweren van de gemeente zijn in dit verband relevant.

De gemeente stelt in de eerste plaats dat de vordering van de stoeterij is verjaard en deze – zoals door de stoeterij werd gesteld – niet is gestuit door een brief van de advocaat van de stoeterij van 24 september 1999. Deze brief had immers enkel betrekking op de vertraging in de herhuisvesting en kon daarmee dus niet worden aangemerkt als een stuitingsmededeling in de zin van art. 3:317 BW. Voor dit verweer viel m.i. ook best wel wat te zeggen, met name nu enige verwijzing naar het vernietigde besluit in de brief ontbrak.

Daarnaast stelt de gemeente dat er geen causaal verband zou bestaan tussen de schade die de stoeterij heeft geleden en het feit dat de milieuvergunning werd vernietigd. Als het bestuursorgaan de milieuvergunning conform de wet zou hebben geweigerd – en dus niet onrechtmatig had gehandeld – zou immers dezelfde schade zijn geleden. Daarbij is volgens de gemeente van belang dat zij de vergunning had mogen weigeren: het ontbrak daardoor aan een deugdelijk *conditio sine qua non*-verband tussen de onrechtmatigheid en de schade.

3.3 *Het procedureverloop*

Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden oordeelde dat de lopende verjaring door de brief van 24 september 1999 wel degelijk was gestuit. Het hof achtte in dit verband van belang dat de advocaat van de stoeterij de gemeente op 21 augustus 1995 reeds aansprakelijk had gesteld: de brief van 24 september 1999 moest in dat licht worden gezien. Ook het verweer omtrent het ontbreken van causaliteit werd door het hof van de hand gewezen. Het college van B&W had destijds de uitdrukkelijke intentie getoond én een belang gehad om de vergunning aan de stoeterij te vergunnen. Volgens het hof kon dus aangenomen worden dat het college toentertijd ook bereid was geweest om het ontbrekende Ammoniakreductieplan vast te stellen en de vergunning (rechtmatig) te verlenen.

In cassatie staan beide vraagstukken centraal.

4. De Hoge Raad: een analyse

4.1 *Verjaring*

De Hoge Raad kan – in navolging van het hof – niet meegaan in de stellingen van de gemeente, inhoudende dat de

vordering van de stoeterij is verjaard. Overwogen wordt dat het hof de inhoud van de brief van de stoeterij van 24 september 1999 tegen de achtergrond van de eerdere aansprakelijkheidsbrief van 21 augustus 1995 heeft kunnen opvatten als een ondubbelzinnige mededeling, waarmee zij haar recht op schadevergoeding heeft voorbehouden. Dat de advocaat van de stoeterij niet expliciet naar het vernietigde besluit had verwezen, deed daar kennelijk niet aan af: van de gemeente als professionele partij had verwacht mogen worden dat zij het verband tussen de vordering tot schade wegens de vernietiging van de vergunning en wegens de vertraging in de herhuisvesting onderkende.

De uitspraak past daarmee feilloos in een reeks van uitspraken van de Hoge Raad waaruit blijkt dat de ondubbelzinnige stuitingsmededeling in de zin van art. 3:310 lid 1 BW niet al te eng geïnterpreteerd dient te worden. Reeds in 2008 oordeelde de Hoge Raad dat bij de kwalificering van de stuitingsmededeling niet alleen gekeken dient te worden naar de formulering van de mededeling *an sich*, maar dat ook moet worden gelet op de context waarin de mededeling is gedaan en op alle overige omstandigheden van het geval (HR 18 september 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI8502, NJ 2009/439). In 2011 volgde een arrest waaruit bleek dat bij deze omstandigheden ook betekenis toe kan komen aan de verdere correspondentie tussen partijen (HR 28 oktober 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ7063). In 2015 leek de Hoge Raad nog een stap verder te gaan, door zelfs de omstandigheden die hadden plaatsgevonden nádat de stuitingshandeling was verricht, medebepalend te achten voor de beoordeling of de mededeling aan de in art. 3:317 lid 1 BW gestelde eisen voldeed (HR 18 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2741).³ In het onderhavige arrest werden omstandigheden die vóór de stuitingsbrief hadden plaatsgevonden – te weten het versturen van de aansprakelijkheidsbrief – van belang geacht voor de invulling van de latere brief als stuitingsmededeling. Daarmee lijkt de Hoge Raad de grenzen van art. 3:317 lid 1 BW wederom iets op te rekken, althans houdt hij de grenzen uitdrukkelijk opgerekt. Ondubbelzinnig is blijkbaar zo ondubbelzinnig nog niet.

4.2 *Causaliteit*

Ook het verweer van de gemeente ten aanzien van het ontbreken van causaal verband, legt de Hoge Raad terzijde. Voorop wordt gesteld dat iemand die een begunstigend bestuursbesluit krijgt (de vergunning wordt verleend) er vanuit mag gaan dat het daarop verkregen besluit overeenkomstig de wet is genomen en dus niet aan vernietiging bloot staat. Vervolgd wordt in r.o. 3.5.4. met de formulering van de hierbij aan te leggen causaliteitsmaatstaf:

“Niet beslissend is immers of het College de vergunning rechtmatig had kunnen weigeren, maar – zoals het hof tot maatstaf heeft genomen – welk besluit het zou hebben genomen indien het wel overeenkomstig de wet zou hebben beslist.”

³ Zie hierover al eerder en meer uitgebreid K.L. Maes in BB 2015/77.

Het gaat er dus om of de gemeente de vergunning had geweigerd, indien zij op 19 mei 1994 conform de wet had besloten. Nu alles er volgens de Hoge Raad op wijst dat de gemeente ervoor zou hebben gezorgd dat het Ammoniakreductieplan werd opgesteld – waartoe zij immer ook alle redenen had; zij wilde immers dat de stoeterij zou verhuizen en verkeerde daarnaast in de veronderstelling dat het voornoemde plan ook daadwerkelijk was opgesteld – kon niet aangenomen worden dat de gemeente de vergunning toentertijd zou hebben geweigerd.

Alhoewel de Hoge Raad met deze maatstaf lijkt af te wijken van de eerdere rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State – kort gezegd daarop neerkomende dat er geen sprake is van causaal verband indien het bestuursorgaan een rechtmatig besluit *had kunnen nemen* dat dezelfde schade tot gevolg zou hebben gehad⁴ – sluit de hiervoor geformuleerde causaliteitsmaatstaf wel goed aan bij de civiele toepassing van het *conditio sine que non*-leerstuk. De kernvraag daarbij is of de schade ook zou zijn geleden als de onrechtmatige daad niet gepleegd was: het vermeende onrechtmatig handelen moet immers de essentiële voorwaarde vormen voor c.q. in oorzakelijk verband staan met de schade. De causaliteitstoets geeft aldus uitdrukking aan de gedachte dat de benadeelde zo veel mogelijk in de positie moet worden gebracht waarin de onrechtmatige daad niet zou zijn gepleegd (het beginsel van *restitutio in integrum*).

Bij de civiele causaliteitsmaatstaf gaat het de facto dus om een vergelijking van twee situaties: wat is de situatie van de stoeterij nu, gegeven de onrechtmatigheid (situatie 1), en wat was de situatie van de stoeterij geweest indien de gemeente toentertijd conform de wet (en dus niet onrechtmatig) had gehandeld (situatie 2)? Teneinde deze vergelijking zo zuiver mogelijk te maken, is – zo oordeelt de Hoge Raad wat mij betreft terecht – beslissend wat de gemeente *daadwerkelijk* in situatie 2 had besloten. De voornoemde vergelijking wordt immers troebel en behoorlijk willekeurig als de Hoge Raad daarbij acht zou slaan op wat het bestuursorgaan allemaal rechtmatig *had kunnen* beslissen.

5. Conclusie

In het onderhavige arrest bevestigt de Hoge Raad de reeds in de jurisprudentie ingezette lijn omtrent de reikwijdte van de in art. 3:317 lid 1 BW neergelegde stuitingsmededeling. Benadrukt wordt wederom dat de in dit artikel neergelegde ondubbelzinnigheidseis geen wet van Meden en Perzen betreft; expliciet stuiten is niet vereist, zolang er maar genoeg aanknopingspunten zijn waar een voldoende duidelijke waarschuwing uit afgeleid kan worden. Het gaat daarbij niet alleen om de (letterlijke) inhoud van de brief: er dient gekeken te worden naar alle omstandigheden van het geval. Ook omstandigheden die hebben plaatsgevonden

vóórdat de vermeende stuitingshandeling is verricht kunnen de latere stuitingsmededeling inkleuring geven.

Voor wat betreft de bij overheidsaansprakelijkheden aan te leggen causaliteitsmaatstaf, geldt dat pas aan dit vereiste is voldaan als het bestuursorgaan toentertijd – indien zij wel conform de wet had beslist – een begunstigend besluit zou hebben genomen. Het gaat dus niet om de vraag welke weg het bestuursorgaan had *kunnen* inslaan, maar om de vraag welke weg het bestuursorgaan *feitelijk* zou zijn ingeslagen. Dat is wellicht een ander pad dan de bestuursrechter voorheen bewandelde, maar doet wat mij betreft wel recht aan de *conditio sine que non*-gedachte. Dit arrest draagt om die reden haar steentje bij aan een consistente toepassing van het civiele recht, juist daar waar deze op het grensvlak met het bestuursrecht onder spanning kan komen te staan.

⁴ Zie hierover uitgebreid de annotatie van F.A. Mulder en F.A. Linssen, *TBR* 2016/124, p. 3-4, met een verwijzing naar ABRvS 15 december 2004, ECLI:NL:HR:2005:AR6659, r.o. 2.8.