

152

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

2 augustus 2017, nr. 201604640/1/A2,  
ECLI:NL:RVS:2017:2081

(mr. Van Ettekoven, mr. Scholten-Hinloopen,  
mr. Snijders, mr. Bolt, mr. Van Ravels)  
Noot C.N.J. Kortmann

**Verzoek om schadevergoeding. Schadevergoeding, -hoogte. Competentieverdeling. Absolute competentie. Uitspraak Grote Kamer.**

[Awb art. 8:6 lid 1, 8:88 lid 1, 8:89 lid 2, 8:90 lid 1, titel 8.4; Rv art. 93, 94, 95; Bevoegdheidsverdeling bestuursrechtspraak art. 2]

*Verzoek om de minister te veroordelen tot vergoeding van schade als gevolg van het vastgestelde Tracébesluit A1 Bunschoten-Hoevelaken (hierna: het Tracébesluit), in samenhang gezien met het niet nakomen van een in een brief van de minister van 2 februari 2015 vervatte toezegging. Interbest heeft verzocht minister te veroordelen tot een vergoeding van schade geleden in de vorm van inkomensderving en extra kosten tot een bedrag van € 25.000.*

*De Afdeling ziet zich geplaagd voor de vraag of zij bevoegd is kennis te nemen van dit verzoek, waarin de gevraagde vergoeding weliswaar is beperkt tot € 25.000, maar voorafgaand aan de indiening van het verzoek duidelijk was dat de schadevergoeding waarop verzoeker aanspraak maakt dit bedrag overstijgt en verzoeker geen afstand heeft gedaan van zijn gepretendeerde aanspraak op het meerdere. Deze vraag betreft de bevoegdheidsverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter ingevolge art. 8:89 lid 2 Awb.*

*Blijkens de tekst van art. 8:89 lid 2 Awb is, voor zover hier van belang, de in het verzoekschrift 'gevraagde vergoeding' bepalend voor het antwoord op de vraag of de bestuursrechter bevoegd is van het verzoek kennis te nemen. In de tekst van art. 8:89 lid 2 Awb is in zoverre bij de regeling van Boek 1, tweede titel, tweede afdeling, Rv betreffen-*

*de de begrenzing van de absolute bevoegdheid van de kantonrechter aangesloten, dat het drempelbedrag van ten hoogste € 25.000 identiek is aan het in art. 93 Rv opgenomen drempelbedrag. Andere relevante elementen van de bevoegdheidsregeling vervat in de artikelen 93 tot en met 98 Rv, zoals de zogenoemde tenzij-clausule of een daarmee gelijk te stellen bepaling, en de in de artikelen 94 en 95 Rv begrepen regeling van eisvermeerdering, ontbreken in titel 8.4 Awb. Uit de tekst van titel 8.4 Awb kan niet worden afgeleid dat deze andere onderdelen van de regeling van Rv van overeenkomstige toepassing zijn op de begrenzing van de bevoegdheid van de bestuursrechter om kennis te nemen van verzoeken als bedoeld in art. 8:88 Awb.*

*Ook de toelichtende stukken behorende bij titel 8.4 Awb bieden onvoldoende aanknopingspunten om aan te nemen dat de bestuursrechter niet bevoegd is om van een verzoek als bedoeld in art. 8:88 Awb kennis te nemen, indien de gevraagde schadevergoeding wordt beperkt tot een bedrag van ten hoogste € 25.000, terwijl er - al dan niet voorafgaand aan de indiening van het verzoek aan de bestuursrechter - duidelijke aanwijzingen zijn dat de aanspraak een bedrag van € 25.000 te boven gaat en verzoeker niet uitdrukkelijk afstand heeft gedaan van zijn gepretendeerde aanspraak op het meerdere.*

*De slotsom is dat de vrijheid van de belanghebbende om, in de in art. 8:89 lid 2 Awb bedoelde gevallen, ter verkrijging van schadevergoeding te kunnen kiezen voor indiening van een verzoek bij de bestuursrechter om een bestuursorgaan tot schadevergoeding te veroordelen, aan geen andere beperkingen is onderworpen dan dat de gestelde schadeoorzaak onder het bereik van art. 8:88 lid 1 Awb valt en dat de gevraagde vergoeding beperkt is tot ten hoogste € 25.000. De Afdeling concludeert dan ook dat zij bevoegd is om kennis te nemen van het verzoek van Interbest voor zover het Tracébesluit daarin als oorzaak van de schade is gesteld.*

Uitspraak op een verzoek om een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade (artikel 8:88, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) in het geding tussen:

*Interbest B.V.*, gevestigd te Breda, verzoekster, en  
de minister van *Infrastructuur en Milieu*,  
verweerder.

### **Procesverloop**

Bij brief van 13 juni 2016 heeft Interbest een verzoek ingediend om de minister te veroordelen tot vergoeding van schade die zij lijdt en zal lijden als gevolg van het op 30 september 2014 vastgestelde Tracébesluit A1 Bunschoten-Hoevelaken (hierna: het Tracébesluit), in samenhang bezien met het niet nakomen van een in een brief van de minister van 2 februari 2015 vervatte toezegging. De minister heeft gebruik gemaakt van de geboden gelegenheid een schriftelijke uiteenzetting te geven.

Interbest heeft een nader stuk ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer verwezen naar een grote kamer.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 juni 2016, waar Interbest, vertegenwoordigd door mr. P.H. Revermann en E. Versluis, en de minister, vertegenwoordigd door mr. J.P. Heinrich en mr. E.E. Schaake, beiden advocaat te Den Haag, en door mr. R.J. Haans en D.D.C. Boers-Tra, zijn verschenen.

### **Overwegingen**

#### *Inleiding*

1. Interbest is exploitante van een reclamemast die staat nabij de zuidelijke rijbaan van de A1 (rijrichting Amsterdam-Apeldoorn), ter verbetering van de doorstroming op het traject Bunschoten-Hoevelaken is in het Tracébesluit voorzien in een verbreding van de zuidelijke rijbaan van de A1 met een derde rijstrook. Om deze extra rijstrook te kunnen aanleggen, is in het Tracébesluit tevens voorzien in een verbreding en verhoging met 1,5 meter van het zuidelijke viaduct over de spoorlijn Amersfoort-Zwolle (hierna: het spoorviaduct). De zichtbaarheid van de reclamemast vanuit de rijrichting Apeldoorn-Amsterdam is hierdoor volgens Interbest afgenomen. Als gevolg van deze verminderde zichtbaarheid stelt Interbest schade te lijden in de vorm van inkomensderving en extra kosten. Zij maakt aanspraak op vergoe-

ding van deze schade door de minister. Zij heeft de Afdeling verzocht de minister te veroordelen tot vergoeding daarvan tot een bedrag van € 25.000.

2. Interbest stelt in haar verzoek schade te lijden als gevolg van het volgens haar onrechtmatige Tracébesluit. Ook stelt zij dat deze schade het gevolg is van het niet nakomen door de minister van een haar in een brief van 2 februari 2015 gedane toezegging, inhoudende dat de uitvoering van het Tracébesluit A1 Bunschoten-Hoevelaken niet tot beperking van het zicht op haar reclamemast zou leiden.

3. Interbest heeft de door haar gevraagde vergoeding in haar verzoek beperkt tot een bedrag van € 25.000. Interbest stelt dat haar schade ten minste € 165.886 bedraagt. Zij deelt mee dat zij de aanspraak op vergoeding van de schade die uitstijgt boven het bedrag van € 25.000 niet opgeeft en dat zij, afhankelijk van de uitspraak op haar verzoek, de door haar in te stellen vervolgrechtsmiddelen daarop zal afstemmen.

#### *Bevoegdheid Afdeling*

4. Artikel 8:88 van de Awb luidt:

‘De bestuursrechter is bevoegd op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van:

- a. een onrechtmatig besluit;
- b. een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit;
- c. het niet tijdig nemen van een besluit;
- d. een andere onrechtmatige handeling van een bestuursorgaan waarbij een persoon als bedoeld in artikel 8:2, eerste lid, onder a, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkriggenden belanghebbende zijn.’

5. Artikel 8:90, eerste lid, van de Awb luidt:

‘1. Het verzoek wordt schriftelijk ingediend bij de bestuursrechter die bevoegd is kennis te nemen van het beroep tegen het besluit.’

#### *Gestelde schadeoorzaak: onrechtmatig Tracébesluit*

6. Interbest heeft in haar verzoek om de minister te veroordelen tot schadevergoeding gesteld dat de schade het gevolg is van, onder meer, het volgens haar onrechtmatige Tracébesluit. Op grond van artikel 8:6, eerste lid, van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 2 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, kan tegen een besluit, genomen op grond van de Tracéwet beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De

Afdeling is dus, op grond van artikel 8:88, eerste lid, onder a, van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 8:90, eerste lid, van de Awb, indien ook aan de overige bevoegdheidsvereisten is voldaan, bevoegd in eerste en enige aanleg kennis te nemen van het verzoek van Interbest voor zover zij daarin verzoekt om de minister te veroordelen tot vergoeding van schade die zij lijdt of zal lijden als gevolg van het volgens haar onrechtmatige Tracébesluit.

*Gestelde schadeoorzaak: niet nakomen toezegging*

7. Interbest heeft ook verzocht de minister te veroordelen tot vergoeding van de schade die zij lijdt en zal lijden als gevolg van het niet nakomen van de toezegging van de minister die volgens haar is vervat in een brief van de minister van 2 februari 2015. Het door Interbest gestelde niet-nakomen van een toezegging is geen oorzaak als bedoeld in artikel 8:88, eerste lid, van de Awb. De bestuursrechter is dus niet bevoegd kennis te nemen van het verzoek voor zover Interbest daarin verzoekt de minister te veroordelen tot vergoeding van de schade die zij lijdt of zal lijden als gevolg van het niet nakomen van de in de brief van de minister van 2 februari 2015 vervatte toezegging. Wat betreft de volgens Interbest door deze beweerdelijk onrechtmatige handelingen van de minister veroorzaakte schade kan zij uitsluitend bij de burgerlijke rechter een vordering instellen strekkende tot vergoeding van deze schade.

De competentiegrens van € 25.000.

8. Artikel 8:89 van de Awb luidt als volgt:

‘1. Indien de schade wordt veroorzaakt door een besluit waarover de Centrale Raad van Beroep of de Hoge Raad in enige of hoogste aanleg oordeelt, is de bestuursrechter bij uitsluiting bevoegd.

2. In de overige gevallen is de bestuursrechter bevoegd voor zover de gevraagde vergoeding ten hoogste € 25.000 bedraagt met inbegrip van de tot aan de dag van het verzoek verschenen rente, en onverminderd het recht van de belanghebbende om op grond van andere wettelijke bepalingen schadevergoeding te vragen.

3. De bestuursrechter is in de gevallen, bedoeld in het tweede lid, niet bevoegd indien de belanghebbende het verzoek heeft ingediend nadat hij ter zake van de schade een geding bij de burgerlijke rechter aanhangig heeft gemaakt.

4. Zolang het verzoek van de belanghebbende bij de bestuursrechter aanhangig is, verklaart de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van de schade niet ontvankelijk.’

9. Interbest heeft in haar verzoek om de minister tot schadevergoeding te veroordelen de gevraagde vergoeding beperkt tot een bedrag van € 25.000. Zij heeft zich het recht voorbehouden om voor de schade die uitstijgt boven dit bedrag een vordering strekkende tot schadevergoeding bij de burgerlijke rechter in te stellen.

9.1. De minister stelt zich, onder verwijzing naar de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 8:89, tweede lid, van de Awb, op het standpunt dat deze processtrategie, indien van meet af aan duidelijk is dat de gestelde schade hoger is dan € 25.000, in kennelijke strijd is met de bedoeling van de wetgever om te streven naar een doelmatige en efficiënte afhandeling van geclaimde schades. Om te voorkomen dat voor relatief lage schadebedragen achtereenvolgens bij twee verschillende rechters moet worden geprocedeerd, is voorzien in de mogelijkheid een schade ten gevolge van een onrechtmatig besluit van ten hoogste € 25.000 bij de bestuursrechter te vorderen. Alleen indien tijdens of na afloop van de procedure bij de bestuursrechter blijkt dat de schade hoger uitvalt, kan de benadeelde voor de schade die uitstijgt boven de € 25.000 alsnog de gang naar de burgerlijke rechter maken. Een andere benadering zou volgens de minister de door de wetgever beoogde taak- en competentieverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter doorkruisen. Volgens de minister is met artikel 8:89, tweede lid, van de Awb aangesloten bij de regeling van artikel 93 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering (hierna: Rv) en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Interbest is op grond van artikel 8:92, eerste lid, aanhef en onder d, van de Awb gehouden, voor zover redelijkerwijs mogelijk, het bedrag van de schade en een specificatie daarvan in het verzoekschrift op te nemen. Als Interbest haar vordering aan de kantonrechter zou hebben voorgelegd en geen afstand had gedaan van het meerdere, dan was deze rechter onbevoegd, omdat de schade meer bedraagt dan € 25.000 en de minister de rechtstitel van de vordering betwist. Omdat bij deze regeling is aangesloten, is de bestuursrechter, volgens de minister, alleen bevoegd kennis te nemen van het verzoek, indien de belanghebbende uitdrukkelijk afstand heeft gedaan van zijn aanspraak op het boven de competentiegrens uitstijgende bedrag. Alleen als tijdens of na afloop van de procedure bij de bestuursrechter blijkt dat de schade meer is dan € 25.000, kan, volgens de minister, een belanghebbende voor het meerdere

naar de burgerlijke rechter. Nu Interbest geen afstand heeft gedaan van haar aanspraak op de boven de competentiegrens van € 25.000 uitstijgende schadevergoeding en de minister de rechtstitel van de vordering betwist, dient de Afdeling zich onbevoegd te verklaren, aldus de minister.

9.2. De Afdeling ziet zich geplaatst voor de vraag of zij bevoegd is kennis te nemen van dit verzoek, waarin de gevraagde vergoeding weliswaar is beperkt tot € 25.000, maar voorafgaand aan de indiening van het verzoek duidelijk was dat de schadevergoeding waarop verzoeker aanspraak maakt dit bedrag overstijgt en verzoeker geen afstand heeft gedaan van zijn gepretendeerde aanspraak op het meerdere.

9.3. Deze vraag betreft de bevoegdheidsverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter ingevolge artikel 8:89, tweede lid, van de Awb. De in titel 8.4 van de Awb opgenomen regeling betreffende deze bevoegdheidsverdeling komt op het volgende neer:

a) De bestuursrechter is bevoegd, indien de schade wordt veroorzaakt door een besluit waarover de Centrale Raad van Beroep of de Hoge Raad in enige of hoogste instantie oordeelt (artikel 8:89, eerste lid, van de Awb) en indien de schade die een vreemdeling lijdt het gevolg is van een onrechtmatig besluit ten aanzien van deze vreemdeling als zodanig (artikel 71a van de Vreemdelingenwet 2000).

b) De burgerlijke rechter is bevoegd om te oordelen over alle andere vorderingen tot vergoeding van schade die het gevolg is van een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 8:88, eerste lid, van de Awb (vergelijk *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 32 en 38-39).

c) In titel 8.4 van de Awb wordt een uitzondering gemaakt op de onder b vermelde regel voor vorderingen die zien op relatief kleine schadebedragen. Dat wil zeggen bedragen van ten hoogste € 25.000. Verzoeken tot dat bedrag kunnen, in afwijking van deze regel, ook worden ingediend bij de bestuursrechter. Omdat voor deze claims de extra inspanningen die het kost om de burgerlijke rechter te benaderen, nadat ook al een procedure bij de bestuursrechter is gevoerd over de rechtmatigheid van het schadeveroorzakende besluit, relatief zwaar wegen, heeft de wetgever willen voorkomen dat daarover bij twee verschillende rechters moet worden geprocedeerd (*Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, p. 39).

9.4. Blijkens de tekst van artikel 8:89, tweede lid, van de Awb is, voor zover hier van belang, de in het verzoekschrift 'gevraagde vergoeding' bepalend voor het antwoord op de vraag of de bestuursrechter bevoegd is van het verzoek kennis te nemen. De bestuursrechter zal zich, behoudens in de gevallen waarin de schade wordt veroorzaakt door een besluit waarover de Centrale Raad van Beroep of de Hoge Raad in enige of hoogste aanleg oordeelt en in de gevallen waarin een vreemdeling schade lijdt die het gevolg is van een onrechtmatig besluit ten aanzien van deze vreemdeling als zodanig, onbevoegd dienen te verklaren indien bij hem een verzoek als bedoeld in artikel 8:88 van de Awb wordt ingediend waarin de gevraagde schadevergoeding een bedrag van € 25.000 te boven gaat (uitspraak van 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1050; uitspraak van het College van beroep voor het bedrijfsleven van 19 april 2016, ECLI:NL:CBB:2016:101).

9.5. Op grond van artikel 93, aanhef en onder a, Rv worden door de kantonrechter behandeld en beslist zaken betreffende vorderingen met een beloop van ten hoogste € 25.000, de tot aan de dag van de dagvaarding verschenen rente daarbij inbegrepen, tenzij de rechtstitel dat bedrag te boven gaat en die rechtstitel wordt betwist. In de tekst van artikel 8:89, tweede lid, van de Awb is in zoverre bij de regeling van Boek 1, tweede titel, tweede afdeling, Rv betreffende de begrenzing van de absolute bevoegdheid van de kantonrechter aangesloten, dat het drempelbedrag van ten hoogste € 25.000 identiek is aan het in artikel 93 Rv opgenomen drempelbedrag.

9.6. Andere relevante elementen van de bevoegdheidsregeling vervat in de artikelen 93 tot en met 98 Rv, zoals de zogenoemde tenzij-clausule of een daarmee gelijk te stellen bepaling, en de in de artikelen 94 en 95 Rv begrepen regeling van eisvermeerdering, ontbreken in titel 8.4 van de Awb. Uit de tekst van titel 8.4 van de Awb kan niet worden afgeleid dat deze andere onderdelen van de regeling van Rv van overeenkomstige toepassing zijn op de begrenzing van de bevoegdheid van de bestuursrechter om kennis te nemen van verzoeken als bedoeld in artikel 8:88 van de Awb.

9.7. In het bijzonder kan uit de tekst van titel 8.4 van de Awb niet worden afgeleid dat de wetgever de bestuursrechter enkel de bevoegdheid heeft willen toekennen om te oordelen over een verzoek om een bestuursorgaan tot schadevergoeding te veroordelen, indien de verzoeker uitdrukkelijk

afstand heeft gedaan van zijn vordering strekkende tot schadevergoeding voor zover deze een bedrag van € 25.000 te boven gaat.

9.8. Daarbij komt dat de in artikel 8:89 van de Awb opgenomen competentieregeling wat betreft inhoud en strekking afwijkt van de in Rv opgenomen regeling over de begrenzing van de absolute competentie van de kantonrechter. De in de leden 3 en 4 van artikel 8:89 van de Awb opgenomen regeling strekt er toe te voorkomen dat over een vordering tot vergoeding van schade die het beweerde gevolg is van een oorzaak als bedoeld in artikel 8:88 van de Awb tegelijkertijd bij de burgerlijke rechter en bij de bestuursrechter geprocedeerd kan worden. Het derde lid bepaalt dat de bestuursrechter in de gevallen, bedoeld in het tweede lid, niet bevoegd is, indien de belanghebbenden het verzoek heeft ingediend nadat hij ter zake van de schade een geding bij de burgerlijke rechter aanhangig heeft gemaakt. In het vierde lid is bepaald dat, zolang het verzoek van de belanghebbende bij de bestuursrechter aanhangig is, de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van de schade niet-ontvankelijk verklaart. In dit vierde lid ligt besloten dat de wetgever er van uit is gegaan dat het voor een belanghebbende mogelijk is een ontvankelijke vordering bij de burgerlijke rechter in te dienen ter zake van vergoeding van schade die het beweerde gevolg is van een oorzaak als bedoeld in artikel 8:88 van de Awb en die het bedrag om vergoeding waarvan die belanghebbende de bestuursrechter heeft gevraagd te boven gaat, zodra het verzoek niet langer bij de bestuursrechter aanhangig is.

9.9. Ook de toelichtende stukken behorende bij titel 8.4 van de Awb bieden onvoldoende aanknopingspunten om aan te nemen dat de bestuursrechter niet bevoegd is om van een verzoek als bedoeld in artikel 8:88 van de Awb kennis te nemen, indien de gevraagde schadevergoeding wordt beperkt tot een bedrag van ten hoogste € 25.000, terwijl er – al dan niet voorafgaand aan de indiening van het verzoek aan de bestuursrechter – duidelijke aanwijzingen zijn dat de aanspraak een bedrag van € 25.000 te boven gaat en verzoeker niet uitdrukkelijk afstand heeft gedaan van zijn gepretendeerde aanspraak op het meerdere. Daarin wordt onder meer het volgende gesteld: ‘Artikel 8:89 bevat in de leden 3 en 4 een voorziening die verhindert dat de belanghebbende tijdens de procedure «van spoor wisselt». Indien hij eenmaal voor een bepaalde rechter – bestuursrechter

of burgerlijke rechter – heeft gekozen, kan hij niet bij de andere rechter terecht. Na het einde van de bestuursrechtelijke procedure herleeft de mogelijkheid voor de gelaedeerde om zich tot de burgerlijke rechter te wenden. Dit is van belang omdat de uiteindelijke schade hoger kan zijn dan in de bestuursrechtelijke procedure aan de orde kan komen.’ (*Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 6, p. 10, onder 14; vergelijk ook: *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, nr. 3, blz. 49 en *Kamerstukken I* 2012/13, 32621, C, p. 13).

9.10. Met de zinsnede die artikel 8:89, tweede lid, van de Awb afsluit, te weten: ‘en onverminderd het recht van de belanghebbende om op grond van andere wettelijke bepalingen schadevergoeding te vragen’, is blijkens de toelichtende stukken beoogd aan te geven dat de belanghebbende bij geringe schade kan kiezen of hij het verzoek om het bestuursorgaan tot schadevergoeding te veroordelen bij de bestuursrechter indient, of dat hij de vordering instelt bij de burgerlijke rechter (*Kamerstukken II*, 2010/11, 32621, nr. 3, p. 48).

9.11. De minister betoogt voorts dat de mogelijkheid om de bestuursrechter te verzoeken een bestuursorgaan te veroordelen tot schadevergoeding in het geval dat de gestelde schade meer bedraagt dan € 25.000, zich niet verdraagt met de door de wetgever voor dat geval beoogde exclusieve bevoegdheid van de burgerlijke rechter. Hij wijst in dit verband op de uittaling in de parlementaire geschiedenis dat de burgerlijke rechter gebonden is aan het oordeel van de bestuursrechter over de bij hem gevorderde schadevergoeding (*Kamerstukken II*, 2010/11, 32621, nr. 3, p. 49, en nr. 6, p. 10). Doet de bestuursrechter uitspraak over een schade die méér bedraagt dan € 25.000 en geeft hij daarbij oordelen die mede van belang zijn voor de aansprakelijkheid voor de schade voor zover die dat bedrag te boven gaat, dan doorkruist zijn uitspraak de bevoegdheid van de burgerlijke rechter, aldus de minister.

9.12. Dit betoog gaat niet op. Genoemde uittaling in de *Kamerstukken* valt aldus te begrijpen, zoals ook volgt uit de bewoordingen ervan, dat deze uitsluitend ziet op het oordeel van de bestuursrechter over het bij de bestuursrechter ingediende verzoek om een bestuursorgaan tot schadevergoeding te veroordelen, en derhalve over de toe- of afwijzing van het verzoek waarbij de wettelijke grens van de gevraagde vergoeding van ten hoogste € 25.000 in acht genomen is. Aan de beslissing van de bestuursrechter op het verzoek om

schadevergoeding in diens uitspraak is de burgerlijke rechter naar volgt uit deze uitlating gebonden, in die zin dat hij vergoeding van de schade waarover de bestuursrechter reeds binnen zijn bevoegdheid heeft beslist, niet in afwijking van het oordeel van de bestuursrechter alsnog kan afdan wel toewijzen.

Voor zover de schade evenwel een hoger bedrag belooft dan € 25.000, of althans hoger is dan het bedrag tot vergoeding waarvan de bestuursrechter is verzocht het bestuursorgaan te veroordelen, en vergoeding van dat hogere bedrag bij de burgerlijke rechter wordt gevorderd, brengt de door de wetgever beoogde exclusieve bevoegdheid van de burgerlijke rechter naar het oordeel van de Afdeling mee dat de burgerlijke rechter niet is gebonden aan het oordeel van de bestuursrechter, in die zin dat hij niet is gebonden aan de oordelen van de bestuursrechter die dragend zijn voor de beslissing van diens uitspraak, en dat de burgerlijke rechter dus, wat betreft dat hogere bedrag, zelfstandig over de vordering tot schadevergoeding kan beslissen.

9.13. Het vorenstaande leidt de Afdeling tot de slotsom dat de vrijheid van de belanghebbende om, in de in artikel 8:89, tweede lid, van de Awb bedoelde gevallen, ter verkrijging van schadevergoeding te kunnen kiezen voor indiening van een verzoek bij de bestuursrechter om een bestuursorgaan tot schadevergoeding te veroordelen, aan geen andere beperkingen is onderworpen dan dat de gestelde schadeoorzaak onder het bereik van artikel 8:88, eerste lid, van de Awb valt en dat de gevraagde vergoeding beperkt is tot ten hoogste € 25.000. De Afdeling concludeert dan ook dat zij bevoegd is om kennis te nemen van het verzoek van Interbest voor zover het Tracébesluit daarin als oorzaak van de schade is gesteld.

9.14. Anders dan de minister heeft betoogd, is voor het aannemen van deze bevoegdheid niet tevens vereist dat reeds vast staat dat deze gestelde schadeoorzaak als onrechtmatig moet worden aangemerkt. De vraag of de door verzoeker gestelde schadeoorzaak jegens verzoeker als onrechtmatig moet worden aangemerkt, komt aan de orde bij de inhoudelijke beoordeling van het verzoek en aan die beoordeling kan pas worden toegekomen, indien de bestuursrechter bevoegd is om van het verzoek kennis te nemen en het verzoek ontvankelijk is. Indien geoordeeld wordt dat de

gestelde schadeoorzaak niet als onrechtmatig jegens de verzoeker kan worden aangemerkt, leidt dat tot afwijzing van het verzoek.

10. De Afdeling ziet zich vervolgens geplaatst voor de vraag of het Tracébesluit jegens Interbest als onrechtmatig moet worden aangemerkt. Dienaangaande overweegt zij het volgende.

11. Het ontwerp-Tracébesluit A1 Bunschoten-Hoevelaken heeft van 4 april tot en met 15 mei 2014 ter inzage gelegen. Uit artikel 2 en paragraaf 3.4 van de toelichting bij het ontwerp-Tracébesluit volgt dat het spoorviaduct ter hoogte van km 43,52 over de zuidelijke rijbaan volledig zou worden vervangen en dat het nieuwe spoorviaduct ongeveer 1,5 meter hoger zou komen te liggen dan het bestaande viaduct.

12. Interbest heeft een zienswijze ingediend op het ontwerp-Tracébesluit. Daarin gaf Interbest te kennen dat de verbreding van de A1 de zichtbaarheid van de reclamemast nadelig kon beïnvloeden. Zij wees er op dat zij kon worden geconfronteerd met een belemmering van de zichtbaarheid en daarmee van de functionaliteit van de reclamemast zonder dat dit vooraf, in het kader van de uitgebreide voorbereidingsprocedure betreffende de verbreding van de A1, kenbaar is geweest. Zij betoogde dat schade aan de zichtbaarheid en daarmee aan de exploitatiemogelijkheden van de reclamemast in de regel wordt veroorzaakt door bijkomende voorzieningen als geluidschermen, beplantingen en andere obstakels. In de zienswijze is niet ingegaan op de uit het ontwerp kenbare hogere ligging van het spoorviaduct en de nadelige gevolgen die dat zou hebben voor de zichtbaarheid van de reclamemast.

13. Op 30 september 2014 heeft de minister het Tracébesluit vastgesteld. De passages over het nieuwe spoorviaduct zijn niet gewijzigd ten opzichte van het ontwerp-Tracébesluit. Uit de van het Tracébesluit deel uitmakende kaart 'Kaartindeling met lengteprofiel' volgt dat het nieuwe spoorviaduct ongeveer 1,5 meter hoger zou worden dan het bestaande viaduct.

14. Interbest heeft op 28 oktober 2014 beroep ingesteld tegen het Tracébesluit. In het beroepschrift is niet ingegaan op de hogere ligging van het spoorviaduct en de nadelige gevolgen die dat zou kunnen hebben voor de zichtbaarheid van de reclamemast.

15. Interbest heeft verklaard dat zij zich niet heeft gerealiseerd dat in het Tracébesluit was voorzien in een verhoogde ligging van het spoorviaduct.

16. De minister heeft ter zitting verklaard dat hij zich de mogelijk voor Interbest nadelige gevolgen van de verhoogde ligging van het spoorviaduct niet heeft gerealiseerd. Interbest heeft niet aan haar verzoek ten grondslag gelegd dat de minister zich dit wel had behoren te realiseren.

17. De minister heeft, nadat op 20 januari 2015 een bespreking met Interbest had plaatsgevonden, bij brief van 2 februari 2015, de volgende toezegging gedaan:

‘Alle maatregelen voor de realisatie van het project A1 Bunschoten-Hoevelaken zijn opgenomen in het Tracébesluit A1 Bunschoten-Hoevelaken. Hierin zijn geen maatregelen opgenomen die de zichtbaarheid van de reclamemasten zullen verminderen. Conform het Tracébesluit zullen er geen geluidschermen worden geplaatst. Wel worden er 75 bomen gecompenseerd door gemeente Amersfoort. De compensatie van bomen vindt plaats in de groenstrook tussen de wijk Nieuwland en de A1 en langs de Rondweg Noord in Amersfoort zoals beschreven in artikel 4 lid 2 van het Tracébesluit. De locaties voor de compensatie van bomen zijn nader gespecificeerd aan de hand van een kaart in het gesprek op 19 januari (...). Hierdoor wordt de zichtbaarheid van uw reclamemasten langs de A1 tussen aansluiting Bunschoten en Knooppunt Hoevelaken niet negatief beïnvloed. Evenmin worden wijzigingen op dit Tracébesluit voorbereid die tot verminderde zichtbaarheid van de reclamemasten kunnen leiden.’

18. Interbest heeft, gelet op de brief van de minister van 2 februari 2015, bij brief van 3 februari 2015 het door haar ingestelde beroep tegen het Tracébesluit ingetrokken. Het Tracébesluit is daarmee onherroepelijk geworden en in rechte onaantastbaar.

19. Interbest stelt dat het Tracébesluit jegens haar naar inhoud en wijze van totstandkoming onrechtmatig is, omdat de minister in strijd heeft gehandeld met de toezegging, neergelegd in de brief van 2 februari 2015, dat in het Tracébesluit geen maatregelen worden opgenomen die de zichtbaarheid van de reclamemasten zullen verminderen. De formele rechtskracht van het Tracébesluit kan volgens Interbest niet aan haar worden tegengeworpen, omdat zij haar beroep tegen dat besluit heeft ingetrokken in het gerechtvaardigd vertrouwen op de nakoming van de toezegging van de minister. Ten gevolge van deze toezegging is haar de kans ontnomen in de door haar aanvankelijk

tegen het vastgestelde Tracébesluit ingestelde beroepsprocedure een vernietiging van het Tracébesluit te bewerkstelligen, aldus Interbest.

19.1. De minister stelt zich op het standpunt dat het Tracébesluit formele rechtskracht heeft en rechtmatig is.

19.2. Het Tracébesluit is in rechte onaantastbaar geworden nadat Interbest haar beroep tegen het Tracébesluit heeft ingetrokken. Dit heeft tot gevolg dat thans moet worden uitgegaan van de rechtmatigheid van dat besluit, zowel wat de wijze van totstandkoming als wat de inhoud betreft. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan reden bestaan van dit uitgangspunt af te wijken, bijvoorbeeld indien door toedoen van het bestuursorgaan niet aan betrokkene kan worden toegerekend dat hij de procedure bij de bestuursrechter niet heeft voltooid (uitspraak van 26 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5315).

19.3. Anders dan Interbest betoogt, heeft zij niet door toedoen van de minister haar beroep tegen het Tracébesluit ingetrokken. De Afdeling acht het volgende daarbij van belang.

19.4. De minister heeft de brief van 2 februari 2015 opgesteld naar aanleiding van de zienswijze, het beroepschrift en de bespreking met Interbest op 20 januari 2015. Interbest heeft de mogelijke belemmering van de zichtbaarheid van de reclamemast in de door haar ingediende zienswijze en in haar beroepschrift gekoppeld aan voorzieningen die na de verbreding van de zuidelijke rijbaan zouden kunnen worden gerealiseerd, zoals het plaatsen van geluidschermen, beplanting en andere obstakels ten aanzien van de zichtbaarheid van de reclamemast, en die niet voorafkenbaar waren in het kader van de uitgebreide voorbereidingsprocedure betreffende de verbreding van de A1. Over de uit het ontwerp-Tracébesluit en het Tracébesluit kenbare hogere ligging van het nieuwe spoorviaduct en de mogelijke gevolgen daarvan voor de zichtbaarheid van de reclamemast is tussen partijen voorafgaand aan de verzending van de brief van 2 februari 2015 niet gesproken.

19.5. De minister heeft zijn toezegging niet mede betrokken en ook niet mede behoeven te betrekken op de in het Tracébesluit voorziene verhoogde ligging van het spoorviaduct. Gelet op hetgeen op 20 januari 2015 is besproken en op de context waarin de toezegging is gedaan, is er geen grond voor het oordeel dat de toezegging dat in het Tracébesluit geen maatregelen worden opgenomen die de zichtbaarheid van de reclamemasten

zullen verminderen, ziet op de verhoging van de spoorviaduct. Interbest heeft aan de brief ook niet het gerechtvaardigde vertrouwen kunnen ontlenen dat dit het geval zou zijn. Interbest heeft de toezegging van de minister niet (achteraf) mogen betrekken op de in het Tracébesluit voorziene verhoogde ligging van het spoorviaduct.

19.6. Er is dus geen grond voor het oordeel dat Interbest door de minister is misleid en door toedoen van de minister haar beroep heeft ingetrokken. Hiermee is er dus evenmin grond voor het aannemen van een uitzondering op de formele rechtskracht.

20. Het Tracébesluit moet jegens Interbest voor rechtmatig worden gehouden. Hierop stuit het verzoek van Interbest om schadevergoeding wegens onrechtmatigheid van het besluit van 30 september 2014 af.

Het verzoek dient te worden afgewezen.

21. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart zich onbevoegd voor zover Interbest verzoekt de minister te veroordelen tot vergoeding van de schade die zij lijdt of zal lijden als gevolg van het niet nakomen van de in de brief van de minister van 2 februari 2015 vervatte toezegging, II. wijst het verzoek om schadevergoeding voor het overige af.

### **NOOT**

1. Al vóór de invoering per 1 juli 2013 was de kritiek op titel 8.4 Awb (schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten) niet mals. Een polderoplossing, waarbij het doel, een heldere rechtsmachtverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter, uit het oog verloren zou zijn. Zie de kritische commentaren van Barkhuysen, Polak, De Graaf en Marseille uit 2007 op het voorontwerp van de wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten in aflevering 32 van het *Nederlands juristenblad* van dat jaar.

2. Inderdaad vertoont de regeling trekken van een politiek compromis. Dat geldt met name voor art. 8:89 Awb, dat afhankelijk van het type zaak deels voorziet in exclusieve rechtsmacht

van ofwel de burgerlijke rechter ofwel de bestuursrechter, en deels de dubbele rechtsmacht van beide rechters in stand laat. Die dubbele rechtsmacht is vervolgens nog nader begrensd door de bepaling dat in die gevallen de bestuursrechter alleen (mede) bevoegd is als de gevraagde vergoeding inclusief wettelijke rente ten hoogste € 25.000 bedraagt.

3. Toch is de tekst van de wet niet per se onduidelijk, zeker niet als men hem leest samen met de memorie van toelichting. De hier afgedrukte grottekameruitspraak laat dat zien. De Afdeling hakt enkele principiële knopen door met een motivering die (op één knoop na) overtuigt. Zij bewijst de praktijk daarmee een grote dienst.

4. De casus is snel geschetst. Interbest stelt schade te lijden door een tracébesluit van 30 september 2014. Een verhoging van een spoorviaduct leidt tot verminderde zichtbaarheid van haar reclamemast en dus tot omzeterderving, aldus Interbest. Bovendien zou de minister haar bij brief van 2 februari 2015 hebben toegezegd dat de zichtbaarheid van haar mast niet zou afnemen. Op basis van deze toezegging heeft Interbest haar beroep tegen het Tracébesluit ingetrokken, zo stelt zij.

5. De eerste bevoegdheidsvraag is of titel 8.4 Awb wel van toepassing is. Blijkens art. 8:88 Awb is deze titel slechts van toepassing op verzoeken om vergoeding van schade als gevolg van – kort gezegd – een onrechtmatig besluit. In de praktijk worden schades zoals die van Interbest afgewikkeld via een – doorgaans aan het tracébesluit verbonden – nadeelcompensatieregeling, zodat het niet verbaast dat de minister zich op het standpunt stelt dat Interbest een verkeerde rechtsinsang heeft gekozen. Temeer nu het tracébesluit formele rechtskracht heeft verkregen en dus als rechtmatig moet worden beschouwd (vaste rechtspraak, bijvoorbeeld ABRvS 24 maart 2004, «JB» 2004/225 m.nt. AMLJ).

6. De Afdeling honoreert dit verweer niet. Daarbij heeft ongetwijfeld de bevordering van de rechtseenheid een rol gespeeld. Om die reden immers, heeft de wetgever de mogelijkheid van verwijzing naar een grote kamer in het leven geroepen, zoals de Afdeling ook vermeldt in het persbericht bij de uitspraak. De rechtseenheid is hier gelegen in de zogenaamde *objectum litis* formule, op basis waarvan de Hoge Raad sinds oudjaar 1915 zijn bevoegdheid in geschillen met



de overheid bepaalt (HR 31 december 1915, *NJ* 1916, p. 407 in de zaak van Guldemond tegen Noordwijkerhout. Aan het eeuwfeest van dit arrest is een prachtige bundel gewijd: M.W.C. Feteris e.a. (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015). De grondslag waarop de eiser zijn vordering stoelt, is bepalend voor de bevoegdheid van de burgerlijke rechter. Of die grondslag de vordering ook kan dragen, doet niet ter zake. In deze zaak stelt de eiser dat het tracébesluit onrechtmatig was. De Afdeling acht die stelling voldoende om zich bevoegd te achten (r.o. 6 en 9.14). Daaraan doet niet af dat de Afdeling na een inhoudelijke beoordeling tot de conclusie komt dat het tracébesluit voor rechtmatig moet worden gehouden (r.o. 19).

7. Wat mij betreft is dit een gelukkige beslissing van de Afdeling. Voor de rechtsontwikkeling (die de grote kamer óók bevordert, zie art. 8:10a lid 4 Awb) is het wel jammer dat zij niet is gemotiveerd. De argumenten voor deze beslissing verschillen anno 2017 namelijk sterk van die voor de beslissing van de Hoge Raad in 1915. Eén argument is echter tijdloos: bevoegdheids- (en ontvankelijkheids-) vragen moeten geen voorwerp worden van een uitgebreid en ingewikkeld partijdebat. De rechter moet deze vragen ambtshalve en op basis van eenvoudig onderzoek kunnen beantwoorden met een voorspelbare uitkomst. Niet procederen over procederen, zou Leo Damen zeggen.

8. De tweede bevoegdheidsvraag betreft art. 8:89 lid 2 Awb. Kan een eiser met een claim van (veel) meer dan € 25.000 bij de bestuursrechter terecht als hij zijn verzoek vrijwillig beperkt tot € 25.000 onder de vermelding dat hij het resterende zo nodig bij de burgerlijke rechter zal vorderen? De Afdeling beantwoordt die vraag bevestigend. Men kan het ongelukkig vinden, dat een eiser zijn claim kan opknippen en de twee delen door twee verschillende rechters kan laten beoordelen, maar de Afdeling valt in dezen weinig te verwijten. De wetgever heeft deze keuze tamelijk expliciet gemaakt (zie met name r.o. 9.9).

9. Aan de overwegingen van de Afdeling over de verschillen tussen art. 8:89 Awb en art. 93 Rv (r.o. 9.5-9.8) voeg ik als concurring opinion het volgende toe. Toen ik in 1996 als advocaat begon, verschenen in de *NJ* regelmatig uitspraken over de begrenzing van de competentie van de

kantonrechter tot vorderingen van (toen nog) maximaal f 5.000,-. De annotaties bij die uitspraken waren zeer kritisch. Het werd als buitengewoon onbevreemdend ervaren dat partijen jaren (soms in vier instanties!) moesten procederen over de vraag of een geschil over een relatief kleine vordering beslecht moest worden door de kantonrechter of de rechtbank. Met de integratie van de kantongerechten in de rechtbanken in 2002 is dit probleem voor de praktijk opgelost. Het onterecht aanzoeken van kantonrechter of rechtbank was voortaan een intern probleem. Dat geldt niet voor art. 8:89 Awb, dat immers de bevoegdheid van de bestuursrechter ten opzichte van de burgerlijke rechter afbakt. Het valt daarom toe te juichen dat de Afdeling niet is meegegaan met het betoog van de minister dat art. 8:89 Awb een met art. 93 Rv vergelijkbare bevoegdheidsregeling geeft. Daarmee zou alle competentie-ellende, waar wij in 2002 gelukkig afscheid van hebben genomen, weer opnieuw zijn begonnen.

10. Het meest heikele punt is de vraag wat de uitspraak van de bestuursrechter betekent voor de beoordeling van de burgerlijke rechter in een opvolgend geding met betrekking tot de schade die uitstijgt boven de € 25.000 (het meerdere). Normaal gesproken zou de burgerlijke rechter zich gebonden achten aan het oordeel van de bestuursrechter over de aansprakelijkheid van de minister (vgl. de in r.o. 9.11 aangehaalde passage uit de memorie van toelichting). De minister wijst erop, dat als de Afdeling in deze zaak een oordeel velt over de aansprakelijkheid voor de schade tot € 25.000, deze gebondenheid meebrengt dat de – door de wetgever gewenste – exclusieve bevoegdheid van de burgerlijke rechter voor schadebedragen groter dan € 25.000 wordt doorkruist. Daar zit op het eerste gezicht wel wat in. De Afdeling lost dit dilemma op door te oordelen dat de burgerlijke rechter voor het meerdere niet is gebonden aan oordelen van de Afdeling over de aansprakelijkheid van het bestuursorgaan (r.o. 9.12). Dat lijkt mij een ongelukkige keuze.

11. Ten eerste vind ik het dubieus dat de Afdeling een oordeel geeft over de wijze waarop de burgerlijke rechter een door de Hoge Raad ontwikkeld leerstuk moet toepassen. Men zou zelfs kunnen stellen dat r.o. 9.12 een loze overweging is, omdat de Afdeling nu eenmaal niet gaat over de vraag in hoeverre de burgerlijke rechter zich

gebonden acht aan een uitspraak van de bestuursrechter. Ongetwijfeld is dit keurig afgestemd tussen Hoge Raad en Afdeling (in de grote kamer heeft ook een raadsheer van de Hoge Raad zitting), maar niets verhindert de burgerlijke rechter om desondanks een andere koers te kiezen. Bovendien hebben partijen aan deze afstemming part noch deel gehad. Daarmee is deze uitspraak mede een illustratie van de bezwaren tegen dit type informele rechtseenheidsvoorzieningen (vgl. T. Barkhuysen, *Lessen uit het verleden*, *NJB* 2015/1399).

12. Ten tweede zou het problematisch zijn als de burgerlijke rechter daadwerkelijk gebruik gaat maken van de ruimte die de Afdeling hem geeft. Komt de burgerlijke rechter tot een ander oordeel over de aansprakelijkheid van de minister dan de Afdeling, dan is er helemaal geen sprake van bevordering van de rechtseenheid. Bovendien wordt dan afbreuk gedaan aan het gezag van het oordeel van onze hoogste bestuursrechter. In de praktijk zal van de uitspraak van de bestuursrechter wel degelijk precedentwerking uitgaan en zal de burgerlijke rechter ongaarne tot een van de bestuursrechter afwijkend oordeel komen. Of zijn exclusieve bevoegdheid daarmee wordt beperkt zal hem, zo vermoed ik, geen slapeloze nachten bezorgen. Ook daarom kan r.o. 9.12 als een loze overweging worden gekwalificeerd.

13. Mijns inziens had de Afdeling zich helemaal niet hoeven uitlaten over de gebondenheid van de burgerlijke rechter aan een uitspraak van de bestuursrechter op een schadeverzoek. Het is voldoende te constateren dat art. 8:89 Awb geen bepaling bevat over de bevoegdheid van de burgerlijke rechter, noch over diens gebondenheid aan uitspraken van de bestuursrechter. Overwegingen van de bestuursrechter kunnen de bevoegdheid van de burgerlijke rechter niet doorkruisen. Die wordt immers bepaald door de objectum litis formule. Verder is de burgerlijke rechter mans genoeg om zelf te bepalen in hoeverre hij zich gebonden acht aan uitspraken van de bestuursrechter.

C.N.J. Kortmann,  
Advocaat bij Stibbe, tevens verbonden aan de  
Universiteit Utrecht