

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2025
Datum uitspraak	26 juni 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 november 2017 heeft de minister, voor zover thans van belang, het verzoek om nadeelcompensatie van De Lucht afgewezen en een vergoeding van € 3.900,00 toegekend voor de kosten van rechtsbijstand.

Volledige tekst

201807578/1/A2.

Datum uitspraak: 26 juni 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Hotel-Café-Restaurant De Lucht B.V. en De Lucht Tankstations B.V. (hierna ook tezamen en in enkelvoud: De Lucht), gevestigd te Bruchem, gemeente Zaltbommel,

appellanten,

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 6 november 2017 heeft de minister, voor zover thans van belang, het verzoek om nadeelcompensatie van De Lucht afgewezen en een vergoeding van € 3.900,00 toegekend voor de kosten van rechtsbijstand.

Tegen dit besluit heeft De Lucht met toepassing van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en met instemming van de minister rechtstreeks beroep ingesteld bij de rechtbank Gelderland.

De rechtbank heeft het beroepschrift doorgezonden aan de Afdeling.

Bij besluit van 25 januari 2019 heeft de minister het besluit van 6 november 2017 ingetrokken en het verzoek om nadeelcompensatie van De Lucht opnieuw afgewezen.

De Lucht heeft een nader stuk ingediend.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 mei 2019, waar De Lucht, vertegenwoordigd door haar [directeur], bijgestaan door mr. I.P.A. van Heijst, advocaat te Rozendaal, en de minister, vertegenwoordigd door mr. R.J.A. Soupart en mr. K.H.E. Rosmulder, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Onder de minister wordt hierna ook verstaan: zijn rechtsvoorgangers.

Inleiding

2. De Lucht exploiteerde aan de oostzijde van de A2 een tankstation (De Lucht Oost), tussen afrit 17 en 19 ten zuidoosten van Bruchem. Het tankstation was via een tunnel onder de A2 verbonden met een eveneens door De Lucht geëxploiteerd benzinestation en hotel-restaurant (De Lucht West) aan de overzijde van de A2.

3. Sinds 1958 huurde (de rechtsvoorgangers van) HCR De Lucht de locatie De Lucht Oost van Shell Nederland Verkoopmaatschappij B.V. (hierna: SNV). Sinds 1991 heeft HCR De Lucht de locatie ter beschikking gesteld van De Lucht Tankstations ten behoeve van de exploitatie van een tankstation.

4. Bij brief van 21 oktober 2008, aangevuld bij brief van 10 oktober 2013, heeft De Lucht de minister verzocht om vergoeding van de schade die zij lijdt als gevolg van het Tracébesluit A2, trajecten knooppunt Everdingen-Deil en Zaltbommel-knooppunt Empel (hierna: het Tracébesluit A2) en de daaruit voortvloeiende en de daarmee samenhangende besluiten en uitvoeringshandelingen. Zij stelt dat zij dientengevolge inkomensderving heeft geleden, die verband houdt met de sluiting van tankstation De Lucht Oost op 15 maart 2009. De gestelde grondslag voor deze schadevergoeding was artikel 20d van de Tracéwet (oud) (thans artikel 22 van de Tracéwet), alsmede de in artikel 21 van het Tracébesluit A2 vermelde Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 en/of het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten.

5. Bij besluit van 6 november 2017 heeft de minister het verzoek om schadevergoeding, voor zover hier van belang, afgewezen. Dit besluit is bij besluit van 25 januari 2019, omdat het een misslag bevatte, ingetrokken. Omdat De Lucht geen belang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van het besluit van 6 november 2017, is het beroep van De Lucht voor zover gericht tegen dit besluit niet-ontvankelijk. De Afdeling ziet in de intrekking van het besluit van 6 november 2017 aanleiding de minister te veroordelen in de proceskosten.

6. Bij het besluit van 25 januari 2019 heeft de minister het verzoek opnieuw afgewezen, wegens het ontbreken van causaal verband tussen het Tracébesluit A2 en de daaruit voortvloeiende en de daarmee samenhangende besluiten en uitvoeringshandelingen enerzijds, en de door De Lucht gestelde schade anderzijds. Het geschil in beroep betreft de beantwoording van de vraag, of de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat causaal verband tussen een en ander ontbreekt.

Voorgeschiedenis

7. De ondergrond van het destijds door De Lucht geëxploiteerde tankstation De Lucht Oost is eigendom van de Staat en door de Staat privaatrechtelijk vergund aan de rechtsvoorganger van Shell Nederland Verkoopmaatschappij B.V. (hierna: SNV). Op 17 juli 1958 zijn (de rechtsvoorganger van) Hotel café Restaurant De Lucht B.V en SNV een overeenkomst aangegaan inzake de exploitatie van - samengevat - tankstation De Lucht Oost.

8. Bij besluit van 24 november 1959 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat aan de rechtsvoorganger van SNV een publiekrechtelijke vergunning op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr) verleend voor het gebruik maken van de gronden die behoren tot het weggebied aan de oostzijde van de weg Utrecht - 's-Hertogenbosch (Rijkswegenplan, nr. 26), de huidige rijksweg A2, gedeelte Zaltbommel - Hedel, nabij km 36.400, voor het maken, behouden en exploiteren van een benzinestation, met inbegrip van de daartoe nodige werken.
9. Bij akte van privaatrechtelijke vergunning van, laatstelijk, 19 maart 1987 is SNV door de Staat gemachtigd tot het hebben, behouden, wijzigen, exploiteren of doen exploiteren van een motorbrandstofverkooppunt langs de rijksweg A2.
10. Deze beide vergunningen vormen tezamen de zogenoemde concessie; zij geven SNV het recht om een benzinestation te (doen) exploiteren op eerdergenoemde locatie.
11. Op 28 februari 2000 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, op grond van artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet (oud) het Tracébesluit A2 vastgesteld. Dit Tracébesluit is op 7 november 2001 onherroepelijk geworden. Met het Tracébesluit A2 wordt onder meer voorzien in de verbreding van de A2 tot 2 x 3 rijstroken op de trajecten Everdingen-Deil en Zaltbommel-Empel. In paragraaf 15 van de tekst van het besluit is vermeld dat alle gebouwen die zich binnen de op de tracékaarten aangegeven bestemming verkeersdoeleinden bevinden in verband met de verbreding van de A2 dienen te worden geamoveerd. In tabel 16 is weergegeven dat het benzineverkooppunt, adres Rijksweg 2, verzorgingsplaats De Lucht Oost, in verband met de verbreding van de A2 (verkeersdoeleinden) dient te worden geamoveerd. In de toelichting op het Tracébesluit is op pagina 18 vermeld dat de verzorgingsplaats De Lucht Oost moet worden gesloopt door het verschuiven van de hoofdrijbaan en moet worden herbouwd.
12. Op 13 april 2000 heeft de Staat met de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie, waar SNV lid van is, het Convenant Alternatief Traject "MDW Benzine Hoofdwegenet" (hierna: het Convenant) gesloten, waarin de vrijwillige beëindiging van de oude concessies is vastgelegd. Behalve afspraken over de invoering van de veilingsystematiek zijn er tussen de Staat en de concessiehouders afspraken gemaakt over het locatiebeleid. In dit Convenant is voor zover hier van belang opgenomen dat in geval van amotie van een bestaand motorbrandstoffenverkooppunt als gevolg van reconstructie of ombouw van een rijksweg, een vervangende locatie wordt toegewezen aan de concessiehouder wiens motorbrandstoffenverkooppunt komt te vervallen.
13. Op 8 november 2001 is het Convenant Onderliggende Rechtsrelaties tot stand gekomen, dat de gevolgen regelt die het Convenant Alternatief Traject zal hebben voor de onderliggende rechtsrelatie tussen de concessiehouder en de exploitant. Partijen bij het Convenant Onderliggende Rechtsrelaties zijn de Staat, belangenorganisaties van exploitanten van benzinestations en diverse oliemaatschappijen, waaronder SNV.
14. Op 31 juli 2005 is de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen (hierna: Benzinewet) in werking getreden. Deze wet is het resultaat van het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit Benzinemarkt (MDW). Dit project heeft volgens de Memorie van Toelichting tot doel gehad het vergroten van de prijsconcurrentie op en het verruimen van de toetredingsmogelijkheden tot de markt van de verkoop van motorbrandstoffen langs wegen in beheer bij de Staat. Deze doelstellingen zouden moeten worden bereikt door locaties waar motorbrandstoffen worden verkocht door middel van een

veiling voor een periode van vijftien jaar in gebruik te geven aan ondernemingen die zich met die verkoop bezig houden. Teneinde deze veilingssystematiek in te kunnen voeren, diende er een einde te komen aan de voor onbepaalde tijd gesloten overeenkomsten (concessies) die golden tussen de Staat en de gebruikers van motorbrandstofverkooppunten.

15. Bij brief van 17 juni 2005 heeft SNV de overeenkomst met De Lucht opgezegd per 1 juli 2006. De Lucht heeft bij brief van 20 juli 2005 aan SNV bericht dat zij het niet eens is met deze huuropzegging. Daarop heeft SNV een vordering bij de burgerlijke rechter tegen De Lucht ingesteld. Deze vordering strekte samengevat tot ontbinding van de exploitatieovereenkomst tussen SNV en De Lucht, welke overeenkomst volgens beide partijen als een huurovereenkomst moest worden gekwalificeerd.

16. De rechtbank 's-Hertogenbosch heeft bij vonnis van 13 december 2007 (ECLI:NL:RBSHE:2007:BC8593) - voor zover hier relevant - de huurovereenkomst tussen partijen ontbonden per de dag dat de Staat de door hem aan SNV ter zake het onderhavige verkooppunt verleende vergunning(en) opzegt en De Lucht veroordeeld om het verkooppunt per die dag met alle zich daarin en daarop bevindende personen en goederen te ontruimen. Voorts heeft de rechtbank SNV, op grond van artikel 6:260, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek (BW), veroordeeld om aan De Lucht, binnen twee weken na de hiervoor bedoelde dag van ontbinding van de overeenkomst tussen partijen, te betalen het bedrag van € 2.500.000,00.

17. De Lucht heeft hoger beroep ingesteld tegen dit vonnis, maar in hoger beroep is dit vonnis bevestigd. In hoger beroep vorderde De Lucht primair dat SNV wordt veroordeeld om met betrekking tot het nieuw te realiseren verkooppunt een nieuwe huur- respectievelijk exploitatieovereenkomst met De Lucht te sluiten onder de bestaande condities.

18. De minister heeft bij besluit van 17 april 2008 de aan SNV voor het exploiteren van een tankstation aan de oostzijde van Rijksweg A2 verleende publiekrechtelijke vergunning ingetrokken. Bovendien is op die datum ook de aan SNV daarvoor verleende privaatrechtelijke vergunning ingetrokken.

19. Aan SNV is door of namens de minister een nieuwe concessie verleend voor het nieuwe, vervangende verkooppunt op een locatie die op een afstand van circa 40 meter van de oude locatie ligt. SNV heeft - zonder dat een in de Benzinewet bedoelde veiling heeft plaatsgevonden - de keuze gekregen om de bestaande privaatrechtelijke vergunning te laten aanpassen voor de nieuwe locatie dan wel een nieuwe privaatrechtelijke vergunning voor de duur van 15 jaar te verkrijgen.

20. De exploitatie van tankstation De Lucht Oost is op basis van een nadere vaststellingsovereenkomst tussen onder meer de minister, SNV en De Lucht voortgezet tot 21 maart 2009, waarna het tankstation is gesloten en gesloopt.

21. Het nieuwe, 40 meter verderop in oostelijke richting, gesitueerde tankstation is sinds 5 juni 2009 geopend. Dit tankstation wordt niet door De Lucht geëxploiteerd. SNV en de Lucht zijn niet tot overeenstemming omtrent de exploitatie van dit nieuwe station gekomen. Dit station wordt sedert 5 juni 2009 door een derde geëxploiteerd op basis van een exploitatieovereenkomst met SNV.

Verzoek om schadevergoeding

22. De door De Lucht gestelde schade bestaat uit inkomstenderving als gevolg van de sluiting van tankstation De Lucht Oost per 15 maart 2009 en is door haar begroot op ruim 8,6 miljoen euro. De gestelde permanente schade loopt van het moment van sluiting van het

tankstation per 21 maart 2009 tot 23 mei 2017. Dat is volgens De Lucht de datum waarop in dit geval ingevolge de Benzinewet de economisch eigendom van het tankstation ontnomen mag worden en de bescherming van onderhuurders van Rijkswegstations bij wet eindigt. Voorts stelt De Lucht liquidatieschade te hebben geleden als gevolg van de sluiting van tankstation De Lucht Oost.

23. Daarnaast stelt De Lucht schade in de vorm van inkomstenderving te hebben geleden, omdat voorafgaand aan de sluiting en sloop van het tankstation de LPG-tank met bijbehorende leidingen diende te worden verwijderd, omdat deze gedeeltelijk lagen op de toekomstige verzorgingsplaats/oprit naar de nieuw verlegde rijksweg. Hierdoor kon voorafgaande aan de gehele sluiting van het tankstation op 15 maart 2009, vanaf eind oktober 2008 geen gasverkoop meer plaatsvinden.

Besluitvorming

24. De minister heeft het verzoek om vergoeding van inkomsten- en liquidatieschade als gevolg van de sluiting van tankstation De Lucht Oost per 21 maart 2009 afgewezen onder verwijzing naar het advies van de schadecommissie van 26 april 2017.

Inkomens- en liquidatieschade

25. De minister stelt zich op het standpunt dat er een *condicio sine qua non*-verband is tussen de (voortijdige) beëindiging van de huurovereenkomst en het Tracébesluit A2. Uitsluitend als gevolg van (de uitvoering van) het Tracébesluit A2 en voor de uitvoering van dit besluit heeft de minister de publiekrechtelijke vergunning van SNV voor het houden van een tankstation op De Lucht Oost ingetrokken. Vervolgens heeft SNV uitsluitend op grond van deze intrekking de huurovereenkomst beëindigd.

26. De (permanente) inkomens- en liquidatieschade kan volgens de minister niet in redelijkheid worden toegerekend aan het Tracébesluit A2. Deze schade is primair het gevolg van de keuze van De Lucht om geen nieuwe overeenkomst met SNV aan te gaan en geen van de drie door Shell geboden alternatieven te aanvaarden. De gevolgen van deze privaatrechtelijke beslissing staan in een te ver verwijderd verband met de publiekrechtelijke besluitvorming en kunnen volgens de minister niet op de Staat worden afgewenteld. Eventuele schade die is ontstaan doordat Shell de huurovereenkomst heeft opgezegd en niet bereid was om de huurrelatie op de nieuwe locatie te continueren onder dezelfde voorwaarden, is niet het gevolg van overheidshandelen.

LPG-verkooppunt

27. De minister stelt zich voorts op het standpunt dat de schade als gevolg van de verwijdering van het LPG-verkooppunt van tankstation De Lucht Oost 20 weken voorafgaande aan de sluiting en sloop van het tankstation, moet worden aangemerkt als tijdelijke schade als gevolg van uitvoeringswerkzaamheden.

28. De door de minister ingeschakelde schadecommissie heeft zich in het advies van 26 april 2017 op het standpunt gesteld dat de volledige afsluiting van het LPG-verkooppunt (de verwijdering van de LPG-tank met bijbehorende leidingen) als een bijzondere ontwikkeling moet worden aangemerkt. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 11 december 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2317](#) (Hollandse Brug), dient volgens de schadecommissie geen drempel te worden toegepast, maar een korting van 39%. De schadecommissie heeft geadviseerd een schadevergoeding van € 26.654,00 toe te kennen, vermeerderd met de wettelijke rente vanaf 11 oktober 2013.

29. De minister volgt op dit punt het advies van de schadecommissie niet. De vergelijking met de Hollandse Brug-uitspraak gaat volgens de minister niet op. In dat geval ging het om een plotselinge afsluiting van de brug voor de duur van 14 maanden. Maatregelen zoals tijdelijke wegverkeerstremmingen zijn gangbaar en schade als gevolg daarvan behoort tot het normaal maatschappelijk risico. De afsluiting van alleen het LPG-verkooppunt voor de duur van 20 weken, is een reguliere ontwikkeling. Volgens de minister dient een omzetsdrempel van 10% te worden gehanteerd. Nu de tijdelijke omzetsdaling van minder dan 3,5% de drempelwaarde van 10% van de normomzet op jaarbasis van beide tankstations niet te boven gaat, behoort de uit de omzetsdaling voortvloeiende schade tot het normaal ondernemersrisico.

Het beroep van De Lucht

30. De Lucht betoogt dat de minister heeft miskend dat tussen de schade als gevolg van de voortijdige beëindiging van de huurovereenkomst (tot 1 januari 2018) en het Tracébesluit A2 niet alleen een *condicio sine qua non*-verband bestaat, maar dat de gevolgen van die beëindiging in redelijkheid ook moeten worden toegerekend aan het Tracébesluit A2. In dit verband wijst De Lucht op de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2580](#). De voortijdige beëindiging van de huurovereenkomst is uitsluitend het gevolg geweest van het Tracébesluit A2 en de daarop gebaseerde intrekking van de publiekrechtelijke vergunning van Shell. De huurovereenkomst voorzag niet in de mogelijkheid om de overeenkomst tussentijds te beëindigen.

31. De Lucht betoogt verder dat de minister heeft miskend dat eerst nadat is vastgesteld dat er een voldoende causaal verband tussen het Tracébesluit en de schade is, de vraag aan de orde komt of De Lucht de omvang van de schade redelijkerwijs had kunnen beperken.

32. In dit verband betwist De Lucht dat SNV een voorstel tot een nieuwe overeenkomst tot voortzetting van de exploitatie heeft gedaan. Het gaat om drie bij brief van 29 november 2006 gedane aanbiedingen, waarbij het niet ging om gelijkwaardige voortzetting van de exploitatie van tankstation De Lucht Oost. Geen van de drie aanbiedingen die SNV heeft gedaan, zou ertoe geleid hebben dat zij geen substantiële inkomens- en liquidatieschade zou hebben geleden, omdat de voorwaarden waaronder zij de exploitatie van het nieuwe tankstation had kunnen voortzetten aanmerkelijk ongunstiger waren dan de voorwaarden die golden in de oude situatie. Dit is door De Lucht bij brief van 23 mei 2017 aan de minister gemotiveerd uiteengezet. Het ontbrak De Lucht aan een reële onderhandelingspositie om ten opzichte van SNV een nieuwe exploitatieovereenkomst met vergelijkbare condities te bedingen.

33. De Lucht betoogt voorts dat de sluiting van de LPG-gasinstallatie onderdeel vormt van de (permanente) inkomstenderving als gevolg van het Tracébesluit A2 en als zodanig niet als tijdelijke schade kan worden aangemerkt. Daarbij heeft de minister ook miskend dat schade als gevolg van het Tracébesluit A2 beoordeeld moet worden naar de maatstaven die gelden voor de beoordeling van verzoeken om planschadevergoeding. Nu het verzoek is ingediend in oktober 2008 en ziet op een planologische maatregel die reeds vóór 1 september 2005 onherroepelijk is geworden, gelden de maatstaven van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dat betekent dat het normaal maatschappelijk risico geen rol speelt bij de vaststelling van de te vergoeden schade. De minister heeft dit onderdeel van de schade ten onrechte beoordeeld op basis van de Beleidsregel Nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014.

34. De Lucht betoogt tot slot dat de totale schade 11,1 miljoen euro bedraagt, zodat na de toekenning van € 2.500.000,00 een schade van 8,6 miljoen euro resteert.

Beoordeling in beroep

35. Tussen partijen is niet in geschil dat in dit geval een *condicio sine qua non*-verband kan worden aangenomen tussen het Tracébesluit A2 en de daaruit voortvloeiende en de daarmee samenhangende besluiten en uitvoeringshandelingen enerzijds en de door De Lucht gestelde schade anderzijds. De vaststelling van het *condicio sine qua non*-verband is echter niet voldoende voor het aannemen van een aanspraak op tegemoetkoming in de gestelde schade. Daarvoor komt, indien ook aan de overige vereisten is voldaan, slechts in aanmerking de schade die in zodanig verband staat met het Tracébesluit A2 en de daaruit voortvloeiende en de daarmee samenhangende besluiten en uitvoeringshandelingen, dat deze schade de minister, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en de schade, als een gevolg daarvan kan worden toegerekend en daarom voor compensatie in aanmerking komt.

36. De minister heeft zich, onder verwijzing naar het advies van de schadecommissie, op het standpunt gesteld dat vanwege de hoeveelheid schakels tussen de beweerdelijk schadeveroorzakende handelingen van de minister en de gestelde schade, deze schade geen rechtstreeks oorzakelijk gevolg is van het Tracébesluit A2 en daarom niet voor tegemoetkoming in aanmerking komt.

37. De Afdeling is van oordeel dat de minister zich terecht op dit standpunt heeft gesteld en overweegt daartoe als volgt.

38. Ten behoeve van de exploitatie van dit benzineverkooppunt beschikte HCR De Lucht niet over een publiekrechtelijke vergunning van de minister uit hoofde van de Wbr. Evenmin beschikte zij - anders dan ten aanzien van haar verkooppunt aan de westzijde - over een privaatrechtelijke vergunning, of althans over privaatrechtelijke toestemming van de eigenaar van de betreffende gronden (de Staat).

39. HCR De Lucht ontleende haar recht om deze gronden langs de A2 te mogen gebruiken ten behoeve van de exploitatie van een benzineverkooppunt aan SNV, met wie zij een exploitatieovereenkomst had gesloten. SNV beschikte over een publiekrechtelijke vergunning uit hoofde van de Wbr en over een privaatrechtelijke vergunning van de Staat ten behoeve van de exploitatie van een benzineverkooppunt op deze locatie. De inhoud van de exploitatieovereenkomst tussen HCR De Lucht en SNV is bepaald door de contractanten. De minister stond daar buiten. Dat geldt ook voor de in het contract voorziene afspraken omtrent eventuele beëindiging van deze overeenkomst en de gevolgen daarvan. Ook de feitelijke beëindiging van deze overeenkomst, naar aanleiding van de intrekking door de minister van beide vergunningen van SNV, inclusief de vergoeding van € 2.500.000,00 die SNV aan De Lucht in verband daarmee heeft moeten uitkeren, was een zaak tussen de contractanten. Hetzelfde geldt voor het niet tot stand komen tussen SNV en De Lucht van een nieuwe exploitatieovereenkomst betreffende de nieuwe locatie op korte afstand (ongeveer 40 meter) van de oude locatie, die de minister aan SNV ter beschikking had gesteld als compensatie voor de intrekking van haar publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vergunningen voor het oude benzineverkooppunt. Dat, anders dan De Lucht voor ogen stond, in rechte geen verplichting voor SNV jegens De Lucht is aangenomen om met betrekking tot deze nieuwe locatie, op vergelijkbare condities een nieuwe huurovereenkomst met haar aan te gaan voor de periode tussen 15 maart 2009 en 31 december 2017, is een kwestie die de rechtsbetrekking tussen SNV en De Lucht betreft; de minister staat daarbuiten.

40. Er is een verband tussen - enerzijds - het Tracébesluit A2, de daarin voorziene wijziging/verbreding van de A2, de daarop volgende intrekking door de minister van de oude publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke vergunningen van SNV, gecombineerd met de

verlening van nieuwe vergunningen aan SNV voor een 40 meter verder gelegen locatie, en de daarop volgende door SNV geïnitieerde ontbinding, althans beëindiging van de exploitatieovereenkomst tussen SNV en De Lucht en - anderzijds - de door De Lucht gestelde schade die verband houdt met de beëindiging in 2009 van de exploitatie van het benzineverkoopspunt door De Lucht. Deze schade staat echter niet in zodanig verband met het Tracébesluit A2 en de daarop volgende intrekking van de oude vergunningen en verlening van de nieuwe vergunningen aan SNV, dat deze schade de minister, als een gevolg van het Tracébesluit A2, kan worden toegerekend en daarom voor compensatie in aanmerking komt. Daarbij neemt de Afdeling in het bijzonder in aanmerking de aard van de aansprakelijkheid van de minister, de aard van de schade, de aard en strekking van het schadeveroorzakende handelen, alsmede het te ver verwijderde verband tussen het Tracébesluit A2, respectievelijk het intrekkingbesluit en de gestelde schade. Het betreft hier aansprakelijkheid op grond van (uiteindelijk) het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten. Het verzoek betreft vergoeding van zuivere vermogensschade in de vorm van door een onderneming gederfde winst, terwijl het Tracébesluit A2, alsmede het intrekkingbesluit kunnen worden aangemerkt als rechtmatig handelen van de minister, welk handelen met het oog op de behartiging van het algemeen belang is verricht. De schade is het directe gevolg van de beëindiging van de overeenkomst tussen SNV en De Lucht en de omstandigheid dat De Lucht niet onder de door haar gewenste voorwaarden opnieuw een overeenkomst met SNV kon aangaan inzake de exploitatie van het nieuwe benzinestation.

41. De minister heeft zich ten aanzien van de schade, voortvloeiend uit de omzetsdaling als gevolg van de afsluiting van het LPG-verkoopspunt voor de duur van 20 weken voorafgaande aan de verwijdering en sloop van het tankstation, op het standpunt gesteld dat deze tijdelijke schade als gevolg van uitvoeringswerkzaamheden onder het normaal ondernemersrisico van De Lucht valt. Indien De Lucht al zou worden gevolgd in haar stelling dat deze schade onderdeel uitmaakt van de permanente schade, volgt uit hetgeen hiervoor is overwogen dat het causaal verband ontbreekt tussen het Tracébesluit A2, respectievelijk het intrekkingbesluit en de gestelde schade. Indien de schade als tijdelijke uitvoeringsschade moet worden aangemerkt, heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat in dat geval niet de maatstaven van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gelden en dat de uit de omzetsdaling voortvloeiende schade tot het normaal ondernemersrisico behoort, reeds omdat de omzetsdaling minder dan 3,5% is van de normomzet op jaarbasis van beide tankstations.

42. De slotsom is dat de minister het verzoek om schadevergoeding reeds wegens het ontbreken van rechtstreeks causaal verband terecht heeft afgewezen. Het betoog faalt.

43. Het beroep gericht tegen het besluit van 25 januari 2019 is ongegrond.

44. De minister dient, gelet op hetgeen is overwogen onder 5, op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. De Afdeling gaat ervan uit dat de rechtbank het door de rechtbank geheven en door De Lucht betaalde griffierecht aan haar terugbetaalt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover gericht tegen het besluit van 6 november 2017;

II. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

III. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Waterstaat tot vergoeding van bij Hotel-Café-Restaurant de Lucht B.V. en de Lucht Tankstations B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.068,70 (zegge: duizendachtenzestig euro en zeventig cent), waarvan € 1.024,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan Hotel-Café-Restaurant de Lucht B.V. en de Lucht Tankstations B.V. het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) vergoedt;

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A.E. Planken, griffier.

w.g. Polak w.g. Planken
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 juni 2019

299.