

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:3102

Datum uitspraak

31 juli 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 2 oktober 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Utrecht het verzoek van [appellant] om nadeelcompensatie afgewezen. Bij besluit van 18 december 2013 heeft het college op vier percelen, kadastraal bekend gemeente Utrecht, sectie O, nrs. 58, 60, 344 en 1015, een aantal gevallen van ernstige verontreiniging vastgesteld als bedoeld in artikel 29, eerste lid, van de Wet bodembescherming. Volgens het college leidt de ernstige bodemverontreiniging met PAK en zware metalen niet tot risico's voor mens, plant of dier, omdat het huidige en voorgenomen gebruik van de percelen infrastructuur, industrie en 'ander groen' is. Spoedige sanering van de bodemverontreiniging op grond van artikel 37 van de Wet bodembescherming is daarom niet noodzakelijk. [appellant] stelt dat door het uitblijven van sanering van de andere percelen de onroerende zaak bij verkoop veel minder opbrengt. Bij brief van 11 april 2018 heeft hij het college daarom verzocht om de schade in de vorm van waardevermindering die hij hierdoor lijdt te vergoeden.

Volledige tekst

202304527/1/A2.

Datum uitspraak: 31 juli 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Utrecht,
appellant,

en

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 2 oktober 2018 heeft het college het verzoek van [appellant] om nadeelcompensatie afgewezen.

Bij besluit van 14 maart 2019 heeft het college het door [appellant] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1207](#), heeft de Afdeling het beroep van [appellant] gegrond verklaard, het besluit van 14 maart 2019 vernietigd en het college opgedragen om met inachtneming van wat in de uitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen.

Bij besluit van 12 juni 2023 heeft het college het besluit van 2 oktober 2018, onder verbetering van de motivering, in stand gelaten.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 29 april 2024, waar [appellant], bijgestaan door drs. C. van Oosten, en het college, vertegenwoordigd door mr. K. Bounaanaa, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellant] is sinds 1982 eigenaar van een perceel met bedrijfsbebouwing aan de [locatie] in Utrecht, kadastraal bekend gemeente Utrecht, sectie O, nr. 343 (hierna: de onroerende zaak).
2. Op het aangrenzende perceel nr. 344 was tot 1983 een sloperij gevestigd, waar onder andere NS-materiaal en auto's werden gesloopt.
3. Bij besluit van 18 december 2013 heeft het college op vier percelen, kadastraal bekend gemeente Utrecht, sectie O, nrs. 58, 60, 344 en 1015 (hierna ook: de aangrenzende percelen), een aantal gevallen van ernstige verontreiniging vastgesteld als bedoeld in artikel 29, eerste lid, van de Wet bodembescherming. Volgens het college leidt de ernstige bodemverontreiniging met PAK en zware metalen niet tot risico's voor mens, plant of dier, omdat het huidige en voorgenomen gebruik van de percelen infrastructuur, industrie en 'ander groen' is. Spoedige sanering van de bodemverontreiniging op grond van artikel 37 van de Wet bodembescherming is daarom niet noodzakelijk.
4. Het besluit van 18 december 2013 wordt hierna ook aangeduid als de beschikking ernst en spoed.
5. Op het perceel van [appellant] is geen ernstige verontreiniging aangetroffen.
6. Bij uitspraak van 8 oktober 2014 ([ECLI:NL:RVS:2014:3642](#)) heeft de Afdeling het door [appellant] ingestelde beroep tegen het besluit van 18 december 2013 niet-ontvankelijk verklaard en is het besluit onherroepelijk geworden.

Verzoek om nadeelcompensatie

7. [appellant] stelt dat door het uitblijven van sanering van de andere percelen de onroerende

zaak bij verkoop veel minder opbrengt. Bij brief van 11 april 2018 heeft hij het college daarom verzocht om de schade in de vorm van waardevermindering die hij hierdoor lijdt te vergoeden.

Uitspraak van 26 april 2022

8. In de uitspraak van 26 april 2022 heeft de Afdeling overwogen dat de grondslag van dit verzoek het algemene beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten is. Dit beginsel is ook van toepassing wanneer de schade beweerdelijk is veroorzaakt door de uitoefening van een bevoegdheid waarbij, zoals in dit geval, het bestuursorgaan voor het nemen van de beschikking een beoordeling moet geven van de ernst en de spoedeisendheid van de verontreiniging, maar waarbij het belang van [appellant] op zichzelf op basis van de toepasselijke regelgeving geen rol speelt bij die beoordeling.

9. De Afdeling heeft het college opdracht gegeven een nieuw besluit op bezwaar te nemen en vast te stellen of er een causaal verband is tussen de gestelde schade en het beweerdelijk schadeveroorzakende besluit en vervolgens of [appellant] door dit besluit een speciale en abnormale last te dragen heeft en of ook overigens aan de vereisten voor het toekennen van schadevergoeding op grond van dit beginsel is voldaan.

Het besluit van 12 juni 2023

10. Aan de afwijzing van nadeelcompensatie heeft het college ten grondslag gelegd dat [appellant] geen schade heeft geleden als gevolg van de beschikking ernst en spoed. De gestelde schade is het gevolg van de exploitatie van de sloperij op het aangrenzende perceel nr. 344. Zowel voor als na de beschikking ernst en spoed was dezelfde verontreiniging aanwezig. Er is dus geen verandering opgetreden waardoor [appellant] schade heeft geleden. Met de beschikking ernst en spoed is de aanwezigheid van de verontreiniging vastgesteld en is besloten dat die verontreiniging niet spoedig behoeft te worden weggenomen, maar de gestelde schade is er niet door veroorzaakt, aldus het college. Hoewel de onroerende zaak na sanering meer waard zou worden, komt het missen van dit voordeel niet in aanmerking voor nadeelcompensatie.

11. Daarnaast was volgens het college de gestelde waardevermindering van het perceel ook voorzienbaar. [appellant] heeft de onroerende zaak in 1982 gekocht van het bedrijf Gecombineerde Pluimvee Slachterijen B.V., dat werd geëxploiteerd door zijn broer. De sloperij op het aangrenzende perceel was toen al jaren in bedrijf. Volgens het college zijn er voldoende concrete aanwijzingen dat [appellant] bij aankoop van het perceel op de hoogte was van de bodemverontreiniging. Hij heeft desondanks in 1982 de onroerende zaak gekocht waardoor hij het risico op waardevermindering heeft aanvaard.

Het geschil in beroep

12. Tussen partijen is niet in geschil dat de ernstige bodemverontreiniging op de aangrenzende percelen is veroorzaakt door de exploitatie van de sloperij. Ook is niet in geschil dat door de aanwezigheid van de ernstige bodemverontreiniging de onroerende zaak van [appellant] minder courant is. Tussen partijen is in geschil of de door [appellant] gestelde waardevermindering in causaal verband staat met de beschikking ernst en spoed en of deze schade voor vergoeding in aanmerking komt.

Beoordelingskader

13. 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. Dit uitgangspunt geldt ook bij nadeelcompensatie. Zie de uitspraak van de Afdeling van 30 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3510](#) en de daarin genoemde rechtspraak. Dat betekent in dit geval dat een vergelijking moet worden gemaakt tussen de situatie waarin [appellant] in werkelijkheid na het besluit van 18 december 2013 verkeert en de hypothetische situatie waarin hij zich zou hebben bevonden in het geval dat het beweerdelijk schadeveroorzakende besluit achterwege was gebleven.

14. De hoofdregel is dat de belanghebbende die in een verzoek om nadeelcompensatie stelt dat hij voor vergoeding in aanmerking komende schade lijdt als gevolg van een rechtmatige gedraging van een bestuursorgaan, bij gemotiveerde betwisting daarvan door het bestuursorgaan, het door hem gestelde causaal verband moet bewijzen. Op de belanghebbende rusten in dit geval de stelplicht en de bewijslast van het *condicio sine qua non*-verband. 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.

15. 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 Burgerlijk Wetboek. Bij de toerekening op grond van artikel 6:98 van het Burgerlijk Wetboek 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](#)), onder 35-40.

16. De hoofdregel is dat de belanghebbende die in een verzoek om nadeelcompensatie stelt dat hij voor vergoeding in aanmerking komende schade lijdt als gevolg van een rechtmatige gedraging van een bestuursorgaan de gestelde schade op objectieve en verifieerbare wijze aannemelijk maakt. De bewijslast van het bestaan en de omvang van de schade en het causaal verband met de gestelde oorzaak van de schade rust dus op de aanvrager. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 19 oktober 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3018](#).

Beoordeling door de Afdeling

17. Nu het college de door [appellant] gestelde schade in de vorm van waardevermindering van zijn perceel en het door hem gestelde causaal verband met het besluit van het college van 18 december 2013 gemotiveerd heeft betwist, is het aan [appellant] om aannemelijk te maken dat hij de door hem gestelde schade lijdt en dat deze in *condicio sine qua non*-verband staat met het besluit van het college van 18 december 2013. [appellant] is daar niet in geslaagd.

18. Ter onderbouwing van het door hem gestelde causaal verband en van de door hem gestelde schade heeft [appellant] zich beroepen op het taxatierapport van De Boorder Bedrijfshuisvesting Makelaars (hierna: het taxatierapport). In dit taxatierapport is vermeld dat de onroerende zaak een matig courant object is door de bodemvervuiling op het perceel zelf en de vervuilde bodem van het naastliggende terrein. Verder zijn de gebruiksmogelijkheden van het perceel van [appellant] beperkt door de aanwezigheid van de vervuilde ondergrond.

19. [appellant] heeft op de zitting toegelicht dat het feit dat in het taxatierapport een verband wordt gelegd tussen de bodemverontreiniging en het minder courant zijn van het perceel,

voldoende is voor het aannemen van een causaal verband tussen de gestelde schade en de beschikking ernst en spoed. Voorafgaande aan deze beschikking was de verontreiniging niet bekend en had dit dus geen gevolgen voor de waarde van de onroerende zaak. In zoverre valt volgens hem de schade samen met de waardevermindering door de bodemverontreiniging zelf en kan er geabstraheerd worden van de omstandigheid dat de bodemverontreiniging al aanwezig was.

20. De Afdeling volgt dit betoog niet. Uit het taxatierapport volgt niet dat de onroerende zaak in waarde is verminderd als gevolg van het besluit van 18 december 2013, waarmee de op dat moment al bestaande bodemverontreiniging op de aangrenzende percelen is vastgesteld en is ingeschreven in de openbare registers en waaruit blijkt dat er geen verplichting is voor de grondeigenaar om deze spoedig te saneren. In het taxatierapport wordt geen relatie gelegd met het besluit van 18 december 2013. Het taxatierapport maakt ook niet inzichtelijk wat de omvang van de specifiek daardoor veroorzaakte waardevermindering is.

21. Onder 14 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.

22. Het betoog van [appellant] dat de gemeente, die in 2013 eigenaar was van de aangrenzende percelen, het in haar macht had om deze percelen te saneren en dat ten onrechte niet heeft gedaan, is voor de beoordeling van het causaal verband niet van belang. In het - in rechte onaantastbaar geworden - besluit van 18 december 2013 is vermeld dat er geen noodzaak is voor spoedige sanering.

23. Het betoog van [appellant] dat de gemeente jegens hem onrechtmatig heeft gehandeld door niet op te treden tegen de verontreiniging op de aangrenzende percelen, is niet ter beoordeling van de bestuursrechter, maar van de burgerlijke rechter en kan in deze procedure dus niet aan de orde komen.

24. 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 beschikking ernst en spoed.

25. De Afdeling komt ook niet toe aan een oordeel over de vraag of de gestelde schade voorzienbaar was voor [appellant]. Het college heeft het verzoek om nadeelcompensatie terecht afgewezen.

26. Het betoog slaagt niet. Het college heeft het verzoek om nadeelcompensatie terecht afgewezen.

Slotsom

27. Het beroep is ongegrond

28. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. G.T.J.M. Jurgens, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. J.F.

de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A.E. Planken, griffier.

w.g. Jurgens

voorzitter

w.g. Planken

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 juli 2024

299-1064