

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:2726

Datum uitspraak

13 mei 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 15 mei 2024 heeft ProRail B.V., namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat, het verzoek van Moonflower om nadeelcompensatie afgewezen. Moonflower stelt in haar verzoek van 5 februari 2024 dat zij haar winkel in de Westtunnel heeft moeten sluiten vanwege de aanvang van "PHS-werkzaamheden". Doordat de Westtunnel aan de centrumzijde met houten schotten werd afgesloten, hield de passantenstroom op. Verder heeft NS Stations op 30 januari 2024 laten weten dat Moonflower de winkel in de Middentunnel en het magazijn in de periode van 15 juli 2024 tot april 2025 moest ontruimen wegens uit te voeren renovatiewerkzaamheden aan het IJ-viaduct. Moonflower stelt hierdoor € 1.500.000,00 aan schade te hebben geleden. Omdat zij al een tegemoetkoming heeft ontvangen op grond van de vaststellingsovereenkomst, heeft zij nog recht op een bedrag van € 1.000.000,00 aan nadeelcompensatie. Moonflower baseert haar verzoek om nadeelcompensatie primair op de Nadeelcompensatieregeling van het Tracébesluit Programma Hoogfrequent Spoorvervoer Amsterdam Centraal van 14 januari 2021 en subsidiair op het leerstuk van de onrechtmatige daad.

Volledige tekst

202503917/1/A2.

Datum uitspraak: 13 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Moonflower B.V., gevestigd in Nunspeet,

appellante,
tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 3 juni 2025 in zaak nr. 24/6494 in het
geding tussen:

Moonflower

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Procesverloop

Bij besluit van 15 mei 2024 heeft ProRail B.V., namens de minister, het verzoek van
Moonflower om nadeelcompensatie afgewezen.

Bij besluit van 7 oktober 2024 heeft ProRail B.V., namens de minister, het door Moonflower
daartegen gemaakte bezwaar, onder aanvulling van de motivering, ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 juni 2025 heeft de rechtbank het door Moonflower daartegen ingestelde
beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Moonflower hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Moonflower heeft nadere stukken ingediend.

De minister heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 8 april 2026, waar Moonflower,
vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. P.J. de Booij, advocaat te Almere,
en de minister, vertegenwoordigd door mr. S. Deaney en mr. T.W. Franssen, advocaten te
Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

Achtergrond van het geschil

1. Moonflower exploiteerde sinds 1970 twee bloemenwinkels in station Amsterdam Centraal, één in de Westtunnel en één in de Midentunnel. Zij huurde ook een magazijnruimte onder het IJ-viaduct.
2. Op station Amsterdam Centraal worden verschillende projecten uitgevoerd. Met deze projecten wordt het station toekomstbestendig gemaakt om de verwachte reizigersgroei op te vangen.
3. Met een vaststellingsovereenkomst van 25 februari 2024 tussen Moonflower en NS Stations is de huurovereenkomst voor de winkel in de Westtunnel met terugwerkende kracht beëindigd per 26 december 2023. De huurovereenkomst voor de winkel in de Midentunnel en het magazijn is met de vaststellingsovereenkomst beëindigd per 26 juli 2024. In de vaststellingsovereenkomst heeft Moonflower afstand gedaan van de aanspraak op een derde winkel in de Oostpassage. Daarnaast is afgesproken dat NS Stations, bij wijze van tegemoetkoming, een bedrag van € 500.000,00 aan Moonflower voldoet.

Het verzoek om nadeelcompensatie

4. Moonflower stelt in haar verzoek van 5 februari 2024 dat zij haar winkel in de Westtunnel

heeft moeten sluiten vanwege de aanvang van "PHS-werkzaamheden". Doordat de Westtunnel aan de centrumzijde met houten schotten werd afgesloten, hield de passantenstroom op. Verder heeft NS Stations op 30 januari 2024 laten weten dat Moonflower de winkel in de Midentunnel en het magazijn in de periode van 15 juli 2024 tot april 2025 moest ontruimen wegens uit te voeren renovatiewerkzaamheden aan het IJ-viaduct. Moonflower stelt hierdoor € 1.500.000,00 aan schade te hebben geleden. Omdat zij al een tegemoetkoming heeft ontvangen op grond van de vaststellingsovereenkomst, heeft zij nog recht op een bedrag van € 1.000.000,00 aan nadeelcompensatie. Moonflower baseert haar verzoek om nadeelcompensatie primair op de Nadeelcompensatieregeling van het Tracébesluit Programma Hoogfrequent Spoorvervoer Amsterdam Centraal van 14 januari 2021 en subsidiair op het leerstuk van de onrechtmatige daad.

5. In haar bezwaarschrift heeft Moonflower zich op het standpunt gesteld dat haar verzoek ook is gericht aan ProRail B.V. en in dat kader is gebaseerd op artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Wettelijk kader

6. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Overgangsrecht inwerkingtreding titel 4.5

7. Op 1 januari 2024 is de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Wns) (Stb. 2013, 50), voor zover betrekking hebbend op nadeelcompensatie, in werking getreden. Uit het in artikel IV, eerste lid, van de Wns neergelegde overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór inwerkingtreding van deze wet op dit geding van toepassing blijft, omdat het Tracébesluit waardoor de gestelde schade is veroorzaakt vóór inwerkingtreding van de Wns is bekendgemaakt.

8. Ten tijde van belang was de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Waterstaat 2019 van toepassing.

Besluitvorming

9. Aan het besluit van 7 oktober 2024 ligt een advies van de Bezwaarcommissie 'Tracébesluit Programma Hoogfrequent Spoorvervoer Amsterdam Centraal' van 1 oktober 2024 ten grondslag.

10. De minister heeft zich in het besluit van 7 oktober 2024 op het standpunt gesteld dat de tijdelijke werkzaamheden in de Westtunnel werkzaamheden zijn als gevolg van het project 'Westknoop' en dat dit geen werkzaamheden zijn die worden verricht ter uitvoering van het Tracébesluit.

Verder erkent de minister dat de tijdelijke werkzaamheden ten behoeve van de renovatie aan het IJ-viaduct consequenties hebben voor de winkel in de Midentunnel en voor het magazijn, maar ook dat zijn geen werkzaamheden ter uitvoering van het Tracébesluit. Het gaat om regulier onderhoudswerk. Ook zonder het Tracébesluit zou de renovatie moeten plaatsvinden.

De minister heeft zich verder op het standpunt gesteld dat ProRail B.V. geen b-orgaan is. ProRail B.V. is dan ook niet bevoegd om op grond van artikel 4:126, eerste lid, van de Awb een verzoek om nadeelcompensatie in behandeling te nemen.

De minister heeft zich tot slot op het standpunt gesteld dat de Beleidsregel niet in de

mogelijkheid voorziet om een verzoek om nadeelcompensatie te zien als een verzoek om schadevergoeding wegens onrechtmatige daad.

Uitspraak van de rechtbank

11. De rechtbank heeft overwogen dat de grondslag voor nadeelcompensatie volgens Moonflower driedelig is: primair op grond van de nadeelcompensatieregeling in het Tracébesluit, subsidiair op grond van artikel 4:126 van de Awb en meer subsidiair op grond van het leerstuk van onrechtmatige daad. De rechtbank heeft deze grondslagen apart besproken.

11.1. Wat betreft het verzoek om nadeelcompensatie op grond van het Tracébesluit, heeft de rechtbank het volgende overwogen. Moonflower heeft ervoor gekozen de vaststellingsovereenkomst te sluiten. Daarmee heeft zij vanaf de momenten waarop de huuropzeggingen golden, geen schade meer geleden door de werkzaamheden van ProRail B.V.. Zij exploiteerde daar vanaf die momenten namelijk geen bloemenwinkels meer. Voor zover Moonflower heeft betoogd dat zij gedwaald heeft bij het sluiten van de vaststellingsovereenkomst, geldt dat Moonflower dit kan aanvoeren in de procedure bij de civiele rechter, die tussen partijen loopt. Ook de gestelde inkomensschade die Moonflower vóór de beëindiging van de huurovereenkomsten heeft geleden komt niet voor nadeelcompensatie in aanmerking. De rechtbank heeft geoordeeld dat de afsluiting in de Westtunnel geen verband houdt met werkzaamheden die voortvloeien uit het Tracébesluit. Moonflower heeft niet aannemelijk gemaakt dat de houten schotten mede zijn geplaagd om kabel- en leidingwerkzaamheden mogelijk te maken die verband houden met het Tracébesluit.

11.2. Wat betreft het verzoek om nadeelcompensatie op grond van artikel 4:126 van de Awb, heeft de rechtbank overwogen dat Moonflower in het verzoek niet heeft verzocht om nadeelcompensatie van ProRail B.V. als gevolg van het project 'Westknoop'. Daarbij heeft de rechtbank opgemerkt dat, zelfs als ProRail B.V. zou kunnen worden aangemerkt als bestuursorgaan, overigens geldt dat de werkzaamheden zijn vergund door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam. ProRail B.V. is dus, anders dan Moonflower stelt, niet bevoegd om op dit verzoek te beslissen.

11.3. Het verzoek van Moonflower om schadevergoeding wegens onrechtmatige daad heeft de rechtbank niet besproken. Daarover voert Moonflower immers al een procedure bij de civiele rechter. De gronden die Moonflower op dit punt heeft, kan zij bij de civiele rechter aanvoeren.

11.4. Over het betoog van Moonflower dat de minister uitgaat van de verkeerde feiten en dat zij daarom verzoekt om alle relevante documenten te produceren, heeft de rechtbank overwogen dat een bestuursorgaan op grond van artikel 8:42 van de Awb de op de zaak betrekking hebbende stukken moet toesturen. De rechtbank is van oordeel dat zij beschikt over de op de zaak betrekking hebbende stukken. Daaruit is niet gebleken dat de minister uitgaat van een onjuist feitenkader.

Beoordeling van het hoger beroep door de Afdeling

12. De gronden die Moonflower in hoger beroep heeft aangevoerd zijn zo goed als een herhaling van wat zij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die gronden ingegaan. Moonflower heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die gronden in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 4 tot en met 8.1

opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd.

Conclusie

13. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

14. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.F. de Groot, voorzitter, en mr. A.B. Blomberg en mr. V.V. Essenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. Engele, griffier.

w.g. De Groot
voorzitter

w.g. Engele
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 mei 2026

1033

BIJLAGE

Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

8:42

1. Binnen vier weken na de dag van verzending van de gronden van het beroepschrift aan het bestuursorgaan zendt dit de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de bestuursrechter en kan het een verweerschrift indienen. Indien de bestuursrechter om een verweerschrift heeft verzocht, dient het bestuursorgaan binnen vier weken een verweerschrift in.

[...]

8:69

1. De bestuursrechter doet uitspraak op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting.

2. De bestuursrechter vult ambtshalve de rechtsgronden aan.

3. De bestuursrechter kan ambtshalve de feiten aanvullen.

Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten

Artikel IV

1. Op schade, veroorzaakt door een besluit dat werd bekendgemaakt of een handeling die werd verricht voor het tijdstip waarop deze wet voor dat besluit of die handeling in werking is getreden, blijft het recht zoals dat gold voor dat tijdstip van toepassing.

2. Op schade, veroorzaakt door een handeling ter uitvoering van een besluit dat werd

bekendgemaakt voor het tijdstip waarop deze wet voor dat besluit in werking is getreden, blijft het recht zoals dat gold voor dat tijdstip van toepassing.

3. Indien het eerste besluit tot uitvoering van een activiteit is genomen voor het tijdstip waarop deze wet voor dat besluit in werking is getreden, blijft het recht zoals dat gold voor dat tijdstip ook van toepassing op schade, veroorzaakt door latere besluiten of andere handelingen ter uitvoering van diezelfde activiteit.

Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2019

Artikel 2

1. De minister kent degene die schade lijdt of zal lijden als gevolg van de rechtmatige uitoefening door of namens de minister van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak, op verzoek een vergoeding toe, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.

[...]