

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AT9263
Datum uitspraak	13 juli 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 maart 2004, kenmerk 2004WEM001387i, heeft verweerder krachtens artikel 15.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Skylight Vuurwerk Evenementen en Special Effects B.V." schadevergoeding toegekend ten bedrage van € 10.564,00.

Volledige tekst

200408474/1.

Datum uitspraak: 13 juli 2005

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "ABB Fireworks Houten B.V.",
voorheen "Skylight Vuurwerk Evenementen en Special Effects B.V.", gevestigd te Houten,
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Utrecht,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 30 maart 2004, kenmerk 2004WEM001387i, heeft verweerder krachtens artikel 15.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Skylight Vuurwerk Evenementen en Special Effects B.V." schadevergoeding toegekend ten bedrage van € 10.564,00.

Bij besluit van 7 september 2004, kenmerk 2004WEM003669i, verzonden op 8 september 2004, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 15 oktober 2004, bij de Raad van State ingekomen op 18 oktober 2004, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 15 november 2004.

Bij brief van 14 december 2004 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 april 2005, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. S.J.R.M. Beusink, advocaat te Arnhem, mr. E.G. Meis, advocaat te Amersfoort, en A.B. Boeschoten, gemachtigde, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. J.L. Rosch, ing. R. Bakker en mr. A. Raap, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Bij besluit van 18 februari 1997 heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Skylight vuurwerkevenementen B.V." een vergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor de opslag van groot vuurwerk en het voorbereiden van vuurwerkprogramma's in Fort 't Hemeltje van de Nieuwe Hollandse Waterlinie aan de Fortweg 9 te Houten.

Bij besluit van 15 januari 2002 heeft verweerder krachtens artikel 8.22 van de Wet milieubeheer voornoemde vergunning geactualiseerd.

Bij besluit van 30 maart 2004, kenmerk 2004WEM001205i, heeft verweerder krachtens artikel 8.25, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer voornoemde besluiten ingetrokken.

Bij besluit van 30 maart 2004 heeft verweerder uit eigen beweging aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Skylight Vuurwerk Evenementen en Special Effects B.V." schadevergoeding toegekend ten bedrage van € 10.564,00. Het toegekende bedrag heeft betrekking op vermogensschade.

Bij besluit van 7 september 2004 heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

2.2. Ingevolge artikel 15.20, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, voorzover hier van belang, kent, indien degene tot wie een beschikking is gericht krachtens artikel 8.25, eerste lid, onder a, zich ten gevolge daarvan voor kosten ziet gesteld dan wel schade lijdt, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoren te blijven, het gezag dat de beschikking in eerste aanleg heeft gegeven, hem, voor zover op andere wijze in een redelijke vergoeding niet is of kan worden voorzien, op zijn verzoek dan wel uit eigen beweging een naar billijkheid te bepalen vergoeding toe.

Ingevolge artikel 15.21, eerste lid, van de Wet milieubeheer is artikel 15.20 van overeenkomstige toepassing ten aanzien van degene op wie bepalingen van een algemene maatregel van bestuur, onderscheidenlijk een ministeriële regeling of een verordening als bedoeld in

a. artikel 1.2 van deze wet,

b. de artikelen 10.15 of 10.17, eerste lid, van deze wet,

c. de artikelen 24 of 31 van de Wet milieugevaarlijke stoffen,

d. de artikelen 6 tot en met 11 van de Wet bodembescherming,

van toepassing worden en die zich daardoor voor kosten ziet gesteld dan wel schade lijdt, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoren te blijven.

2.3. Voorzover appellante zich in het beroepsschrift heeft beperkt tot het verwijzen naar de tegen het primaire besluit ingebrachte bezwaren, overweegt de Afdeling dat verweerder in de considerans van het bestreden besluit is ingegaan op deze bezwaren. Appellante heeft

noch in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende bezwaren in het bestreden besluit onjuist zou zijn. Ook voor het overige is niet gebleken dat die weerlegging van deze bezwaren onjuist zou zijn. Het beroep is in zoverre ongegrond.

2.4. Appellante betoogt dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Minister van VROM) weliswaar heeft aangegeven dat vergunningplichtige vuurwerkbedrijven waarvan de vergunning wordt ingetrokken in verband met het van toepassing worden van bepalingen van het Vuurwerkbesluit, wegens het nemen van dat intrekkingbesluit in aanmerking kunnen komen voor schadevergoeding krachtens artikel 15.20 van de Wet milieubeheer, maar dat ook voor vergunningplichtige bedrijven in feite niet het intrekkingbesluit, maar het Vuurwerkbesluit het schadeveroorzakende besluit is. Dit, net als voor meldingsplichtige bedrijven, die wegens het van toepassing worden van bepalingen van het Vuurwerkbesluit in aanmerking kunnen komen voor schadevergoeding conform de Beleidsregels compensatie meldingsplichtige vuurwerkbedrijven.

2.4.1. Verweerder acht de stelling dat het Vuurwerkbesluit het schadeveroorzakende besluit is, onbegrijpelijk. Het Vuurwerkbesluit is in werking getreden per 1 maart 2002 met een overgangstermijn van 2 jaar voor het aanbrengen van het voorzieningenniveau van vuurwerkopslagen. Dit betekent dat het bedrijf pas per 1 maart 2004 genoodzaakt was te stoppen met de opslag van vuurwerk. Nu het bedrijf reeds in 2003 technisch failliet is gegaan, bestaat er geen oorzakelijk verband tussen het Vuurwerkbesluit en de gestelde schade, aldus verweerder.

2.4.2. Voorzover het betoog van appellante ertoe strekt dat bij het bestreden besluit (tevens) schadevergoeding had moeten worden toegekend krachtens artikel 15.21, eerste lid, van de Wet milieubeheer wegens het van toepassing worden van bepalingen van het Vuurwerkbesluit, overweegt de Afdeling dat - daargelaten of het Vuurwerkbesluit een algemene maatregel van bestuur is als bedoeld in artikel 15.21, eerste lid, van de Wet milieubeheer - verweerder bij het primaire besluit van 30 maart 2004 eigener beweging schadevergoeding heeft toegekend krachtens artikel 15.20 van de Wet milieubeheer wegens het nemen van het intrekkingbesluit. Nu het primaire besluit van 30 maart 2004 geen besluit betreft op een verzoek van appellante om schadevergoeding krachtens artikel 15.21 van de Wet milieubeheer wegens het van toepassing worden van bepalingen van het Vuurwerkbesluit, kan het bestreden besluit niet worden aangemerkt als een ongegrondverklaring van bezwaren tegen een afwijzing van een verzoek om toepassing van artikel 15.21 van de Wet milieubeheer. Overigens zou verweerder ook niet het bevoegde gezag zijn om op een dergelijk verzoek te beslissen. Gelet hierop kan de desbetreffende beroepsgrond geen doel treffen.

2.5. Appellante betoogt dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt stelt dat alleen de schade die is toe te rekenen aan het stilleggen van de opslag van vuurwerk voor vergoeding in aanmerking zou komen, omdat volgens verweerder de ingetrokken vergunning alleen betrekking had op de opslag van vuurwerk. Volgens appellante heeft de intrekking van de vergunning geleid tot het volledig wegvallen van haar winst, die zij behaalde uit de verzorging van grote vuurwerkevenementen (bezigersactiviteiten).

2.5.1. Verweerder betoogt dat de vergunning alleen voorzorg in de opslag van vuurwerk. Door het intrekken dient alleen de opslag te worden gestaakt. Alleen schade als gevolg van het moeten staken van de opslag ter plaatse dient derhalve te worden gecompenseerd.

2.5.2. De Afdeling overweegt dat de bij het besluit van 18 februari 1997 verleende

vergunning betrekking had op het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor de opslag van groot vuurwerk en het voorbereiden van vuurwerkprogramma's (het bewerken van vuurwerk). Bij besluit van 30 maart 2004 heeft verweerder het besluit van 18 februari 1997 geheel ingetrokken, derhalve eveneens voor het voorbereiden van vuurwerkprogramma's. Nu verweerder dit heeft miskend, is het bestreden besluit, in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, niet deugdelijk gemotiveerd. De bij het besluit van 18 februari 1997 verleende vergunning had echter geen betrekking op de bezigersactiviteiten. Voorzover appellante omzetschade terzake van het bezigen vergoed wenst te zien, overweegt de Afdeling dat het bezigen niet in een zodanig causaal verband staat met de opslag van groot vuurwerk en het voorbereiden van vuurwerkprogramma's, dat verweerder daarmee ten onrechte geen rekening zou hebben gehouden. De bezigersactiviteiten konden immers worden voortgezet, mits appellante zou beschikken over een andere opslag-/bedrijfsruimte.

2.6. Appellante betoogt dat verweerder bij de bepaling van de incidentele bedrijfsschade ten onrechte, klakkeloos, met een beroep op de Circulaire schadevergoedingen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 1997 (hierna: de Circulaire) en het instemmingsbesluit van de Minister van VROM van 28 augustus 2003 de drie jaren voorafgaande aan het moment van stoppen, te weten de jaren 2000, 2001 en 2002 - waarin appellante verlies leed - als referentieperiode heeft gehanteerd, hetgeen ertoe heeft geleid dat ten onrechte geen vergoeding voor incidentele bedrijfsschade is toegekend.

Er is volgens appellante sprake van rechtsongelijkheid omdat voor meldingsplichtige bedrijven in de Beleidsregels compensatie meldingsplichtige vuurwerkbedrijven de vaste peiljaren 1998, 1999 en 2000 worden gehanteerd.

Verder betoogt appellante dat verweerder heeft miskend dat onverkorte toepassing van de Circulaire in het onderhavige geval leidt tot onredelijke resultaten. De periode 2000, 2001 en 2002 geeft volgens appellante geen goed beeld van haar bedrijfsvoering, omdat zij in deze periode te maken heeft gehad met de gevolgen van de vuurwerkramp in Enschede op 13 mei 2000 en de als gevolg daarvan aangescherpte regelgeving (het concept-Vuurwerkbesluit), die voor appellantes bedrijfsvoering desastreus zijn geweest, met als dieptepunt 2001. De gevolgen zijn voor appellante onevenredig te noemen ten opzichte van haar branchegenoten, omdat zij uitsluitend professioneel vuurwerk opslaat en bewerkt ten behoeve van grote vuurwerkevenementen en verder geen inkomsten genereert uit de opslag en verkoop van consumentenvuurwerk, waardoor juist zij ernstig te lijden heeft gehad onder de diverse annuleringen van grote vuurwerkevenementen ten gevolge van de vuurwerkramp.

Op grond hiervan had verweerder volgens appellante uit moeten gaan van een representatieve referentieperiode en daarbij aansluiting dienen te zoeken bij de periode die wordt gehanteerd in de Beleidsregels compensatie meldingsplichtige vuurwerkbedrijven. Op basis van de representatieve peiljaren 1998, 1999 en 2000 is appellante van mening in aanmerking te komen voor schadevergoeding voor incidentele bedrijfsschade tot een bedrag van € 544.184,00, dan wel tot een door de Afdeling te bepalen bedrag.

2.6.1. Verweerder betoogt dat appellante geen incidentele bedrijfsschade lijdt als gevolg van het intrekingsbesluit, omdat appellantes bedrijf over de jaren 2000, 2001 en 2002, voorafgaande aan het stoppen, verlies heeft gemaakt. Het relateren van de schadevergoeding aan de drie peiljaren voorafgaand aan het stoppen is volgens verweerder redelijk, omdat het bedrijf uitsluitend kan worden gecompenseerd voor incidentele bedrijfsschade als gevolg van het intrekken van de vergunning. Een bedrijf dat in de jaren

daaraan voorafgaand gemiddeld geen winst heeft gemaakt, lijdt volgens verweerder geen incidentele bedrijfsschade als gevolg van het intrekken van de vergunning. Mogelijke toekomstige winsten zijn in deze benadering niet relevant en overigens ook niet objectief vast te stellen. Dat er aldus een gebrek aan compensatiemogelijkheden is, rechtvaardigt volgens verweerder niet de conclusie dat de uitkomst van de schadevergoedingsprocedure onbillijk is.

Verweerder betoogt dat afwijken van de Circulaire weliswaar mogelijk is, maar niet aangewezen, omdat appellante niet in een bijzondere situatie verkeert ten opzichte van soortgelijke vuurwerkbedrijven, aangezien er in Nederland diverse bezigers van professioneel vuurwerk actief zijn, waarvan geen enkele na 1 maart 2004 nog beschikt over een vergunde opslag van zwaar professioneel vuurwerk in Nederland. Het verslechteren van de marktsituatie voor bezigers van vuurwerk is geen situatie die specifiek voor appellante geldt. Verweerder betoogt dat alle bedrijven die vuurwerkevenementen verzorgen nadelige effecten hebben ondervonden van de vuurwerkcramp, maar dat die niet worden gecompenseerd omdat daartoe geen rechtsplicht bestaat. Alleen schade die is terug te voeren op het intrekken van de vergunning voor opslag en bewerking van professioneel vuurwerk komt op grond van artikel 15.20 van de Wet milieubeheer voor vergoeding in aanmerking.

2.6.2. Voorzover appellante betoogt dat verweerder in strijd heeft gehandeld met het gelijkheidsbeginsel, door voor de berekening van de incidentele bedrijfsschade aansluiting te zoeken bij de Circulaire in plaats van zich te baseren op de peildata van de Beleidsregels compensatie meldingsplichtige vuurwerkbedrijven, volgt de Afdeling dit betoog niet. Vaststaat dat appellante een vergunningplichtig bedrijf had, terwijl zij voor het overige niet aannemelijk heeft gemaakt dat vergunningplichtige en meldingsplichtige vuurwerkbedrijven op dit punt vergelijkbaar zijn, noch dat het onderscheid tussen vergunningplichtige en meldingsplichtige bedrijven in zoverre een ongerechtvaardigde ongelijkheid oplevert.

2.6.3. Wat de toepassing van de Circulaire betreft op het punt van de peildata bij de berekening van de incidentele bedrijfsschade, overweegt de Afdeling als volgt.

Verweerder betoogt dat de Circulaire bij de berekening van de incidentele bedrijfsschade uitgaat van de drie jaren voorafgaand aan de beëindiging van het bedrijf. Nu appellante de opslag en bewerking van professioneel vuurwerk heeft beëindigd vóór 1 maart 2003, is de incidentele bedrijfsschade volgens verweerder terecht berekend over de jaren 2000, 2001 en 2002.

Paragraaf 5.2 van de Circulaire heeft betrekking op onder meer incidentele bedrijfsschade bij vergunningverlening. In deze paragraaf wordt geen gewag gemaakt van peildata of een referentieperiode ten behoeve van de berekening van de incidentele bedrijfsschade.

In de adviezen van de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken, waarbij verweerder aansluiting heeft gezocht, wordt gesteld dat in hoofdstuk 7 van de Circulaire wordt aangegeven welke maatstaven worden gehanteerd voor de ontvankelijkheid van een verzoek om schadevergoeding. In paragraaf 7.2 van de Circulaire is vermeld dat de aanvrager bij de aanvraag de door een accountant goedgekeurde jaarstukken over de voorafgaande drie kalenderjaren moet voegen.

De Afdeling overweegt - daargelaten dat in het onderhavige geval schadevergoeding wordt toegekend uit eigen beweging, zodat paragraaf 7.2 van de Circulaire niet rechtstreeks van toepassing is - dat uit de hier gestelde eis aan de aanvraag niet zonder meer volgt dat de periode van de voorafgaande drie kalenderjaren steeds de relevante periode is voor de

schadeberekening.

Gezien het gestelde in de Circulaire heeft verweerder zich naar het oordeel van de Afdeling dan ook ten onrechte op het standpunt gesteld dat de door hem gehanteerde periode rechtstreeks uit de Circulaire volgt en heeft verweerder onvoldoende gemotiveerd dat de door hem gehanteerde periode als representatief kan worden aangemerkt ter bepaling van de incidentele bedrijfsschade. Het bestreden besluit is in zoverre eveneens, in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, niet deugdelijk gemotiveerd.

De vraag of sprake was van bijzondere omstandigheden die verweerder noopten tot afwijking van de Circulaire en hetgeen partijen daaromtrent hebben betoogd, behoeft gelet hierop geen bespreking.

2.7. Appellante betoogt dat een schadevergoedingsfactor 10 terecht zou zijn, aangezien zij haar volledige schade vergoed wenst te zien. Zij kan zich echter vinden in de hantering van factor 5, mits wordt uitgegaan van de vaste peiljaren, die worden gehanteerd in de Beleidsregels compensatie meldingsplichtige vuurwerkbedrijven.

2.7.1. Verweerder betoogt dat appellante niet aangeeft waarom zou moeten worden uitgegaan van een schadevergoedingsfactor 10. Gelet op de Circulaire en de omstandigheden van het geval acht verweerder een factor 5 redelijk. Een factor 10 wordt toegepast in onteigeningszaken en is hier dus niet aan de orde, aldus verweerder.

2.7.2. De Afdeling overweegt dat in paragraaf 5.2 van de Circulaire, met betrekking tot de situatie dat het bedrijf zijn activiteiten beëindigt, wordt vermeld dat de wegvallende winst voor een periode van vijf jaar wordt vergoed. Gelet hierop en op de overige omstandigheden van het geval heeft verweerder zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat een factor 5 toereikend is.

2.8. Appellante betoogt dat bij de berekening van de vermogensschade ten onrechte geen rekening is gehouden met de balansposten "bestrating" en "inventaris". Hoewel de investeringen hierin op zichzelf hun waarde behouden, profiteert appellante hier, voorzover het de bestrating betreft, niet meer van, aangezien zij Fort 't Hemeltje niet in eigendom, maar in gebruik had. Appellante heeft hiervoor evenmin een vergoeding gekregen van de eigenaar.

2.8.1. Verweerder betoogt dat de eigendomsverhoudingen met betrekking tot bedrijfsinvesteringen niet relevant zijn. Volgens verweerder wordt alleen de objectieve waardevermindering vergoed van investeringen die specifiek samenhangen met de activiteiten waarvoor de vergunning is ingetrokken.

2.8.2. De Afdeling overweegt dat verweerder zich op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat de posten bestrating en inventaris geen betrekking hebben op onlosmakelijk met de inrichting verbonden en onder de milieuvergunning vallende kapitaalgoederen. Gelet hierop heeft verweerder deze posten op goede gronden niet voor vergoeding in aanmerking gebracht.

2.9. Appellante betoogt dat verweerder ten onrechte geen vergoeding heeft toegekend voor kosten van deskundigen. Zij bestrijdt dat de kosten van deskundigen normale kosten van een onderneming zijn die op grond van de Circulaire niet voor vergoeding in aanmerking komen. Een deel van de kosten betreft juridische bijstand die redelijkerwijs noodzakelijk was om tot een geobjectiveerde waardebepaling te komen. Deze kosten, althans voorzover betrekking hebbend op de schadevaststelling, dienen volgens appellante niet te haren laste te komen.

2.9.1. Verweerder betoogt dat de kosten van juridische bijstand betrekking hebben op de

belangenbehartiging inzake de vaststelling van de schadevergoeding en niet op de schadevaststelling als zodanig. Deze kosten zijn volgens verweerder in redelijkheid niet toe te rekenen aan het intrekken van de milieuvergunning.

2.9.2. De Afdeling overweegt dat appellante in bezwaar een post heeft opgevoerd van € 7.500,00 voor kosten van juridische bijstand.

Voorzover het kosten van juridische bijstand in de bezwaarfase betreft, vormt artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht (in samenhang met artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht) hiervoor het exclusieve kader. Ten aanzien van het in bezwaar gedane verzoek van appellante om vergoeding van deze kosten merkt de Afdeling op dat verweerder bij het nemen van een nieuw besluit op het bezwaar, op de voet van artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht, daaromtrent opnieuw dient te beslissen.

Voorzover het kosten van juridische bijstand betreft in de fase voorafgaand aan de bezwaarfase, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 30 maart 1999 in zaak no. E03.97.0807 (JB 1999/108), kan in het kader van de toepassing van artikel 15.20 van de Wet milieubeheer aanleiding bestaan voor het toekennen van een bijdrage in de kosten van deskundige bijstand, indien het inschakelen van deskundigen redelijkerwijs noodzakelijk was teneinde tot een geobjectiveerde waardebeoordeling te komen en voorzover de kosten daarvan redelijk zijn te achten. Anders dan verweerder betoogt kan hieronder, mede gelet op de uitspraak van de Afdeling van 25 februari 2004 in zaak no. 200302982/1, ook rechtsbijstand inzake de vaststelling van de schadevergoeding vallen. Het bestreden besluit is ook in zoverre, in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, niet deugdelijk gemotiveerd.

2.10. Het beroep is derhalve gegrond. De bestreden beslissing op bezwaar dient te worden vernietigd.

2.11. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Utrecht van 7 september 2004, kenmerk 2004WEM003669j;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Utrecht tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 666,07 (zegge: ZESHONDERDZESENZESTIG EURO EN ZEVEN CENT), waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de provincie Utrecht aan appellante onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

IV. gelast dat de provincie Utrecht aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 273,00 (zegge: TWEEHONDERDDRIEËNZEVENTIG EURO) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, Voorzitter, en mr. B.J. van Ettehoven en mr. P.C.E. van Wijmen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Kuipers
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 13 juli 2005

271.