

NOTITIE

datum : 26 juli 2024

aan : Gedeputeerde Staten van Utrecht

t.a.v. : 5.1.2.e

van : 5.1.2.e

onze ref. : 09-1256/DMS05-710455381-71

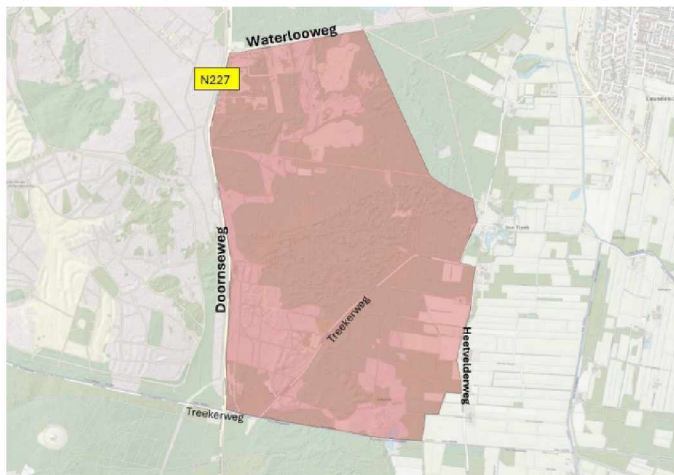
betreft : Advies III inzake wolf: de mogelijkheden van schadevergoeding
: vanwege het noodbevel van de burgemeester en het advies van de provincie

Schadevergoeding naar aanleiding van noodbevel	
1. Schade rechtmatig besluit	Dat kan hier aan de orde zijn. Er is sprake van een rechtmatig besluit als het Noodbevel rechtmatig is uitgevaardigd. 5.2,1 5.2,1 5.2,1
1A. Wie kan worden aangesproken?	De Burgemeester is het bestuursorgaan dat het Noodbevel heeft uitgevaardigd en kan worden aangesproken op vergoeding van de schade ten gevolge van het Noodbevel.
1B. Vereisten om voor schadevergoeding in aanmerking te komen	Bij een rechtmatig Noodbevel spreken we van nadeelcompensatie. Voor een succesvolle nadeelcompensatieclaim is o.m. vereist dat: - Daadwerkelijk schade is geleden als gevolg van het Noodbevel (causaal verband). 5.2,1 - Schade moet normaal maatschappelijk risico (anders gezegd: een eigen risico) overstijgen. 5.2,1 5.2,1 5.2,1 5.2,1 - De exploitant binnen 5 jaar na onherroepelijkheid Noodbevel verzoek indient.
2. Schade onrechtmatig besluit	5.2,1

3. Schade n.a.v. NSW	5.2,1
Schadevergoeding naar aanleiding van Advies	
1. Schade n.a.v. het Advies?	Het Advies betreft feitelijk overheidshandelen en dat kan een grondslag zijn voor schadevergoeding (naast overheidsbesluiten).
2. Rechtmatig handelen	Feitelijk handelen i.k.v. uitoefening publieke taak. 5.2,1
<i>2A. Vereisten om voor schadevergoeding in aanmerking te komen</i>	Bij een rechtmatig Advies spreken we van nadeelcompensatie. Zie voor de vereisten hetgeen is uiteengezet bij noodbevel. 5.2,1
3. Onrechtmatig handelen	5.2,1 Iemand moet met succes rechtmatigheid van het Advies betwisten en de burgerlijke rechter – want er is geen sprake van een besluit – moet beoordelen of er sprake is van onrechtmatig handelen dat heeft geleden tot de geclaimde schade. Wij gaan er bovendien vanuit dat het advies in overleg met de wolvendeskundige(n) is gegeven en dat derhalve goed is onderbouwd waarom het advies in dit geval nodig is.

1. Inleiding en vraagstelling

- 1.1. In de provincie Utrecht heeft zich recent een aantal incidenten met een wolf voorgedaan, waaronder een confrontatie tussen een wolf en een kind op 16 juli 2024 op het Landgoed Den Treek-Henschoten (**“het Landgoed”**). Als reactie op deze laatste confrontatie, heeft de provincie Utrecht (**“de Provincie”**) in de media geadviseerd om het gebied in Den Treek te vermijden. Omdat dit advies onvoldoende effect had, heeft de burgemeester van de gemeente Leusden (**“de Burgemeester”**) op 18 juli 2024 vervolgens een noodbevel gegeven. In dit noodbevel staat dat de exploitant van het Landgoed organisatorische, fysieke en digitale maatregelen dient te treffen om te voorkomen dat personen die daar niet noodzakelijkerwijs hoeven te zijn, zich begeven in het onderstaand weergegeven gebied¹ (**“het Noodbevel”**).



- 1.2. Naast het Noodbevel, blijft het advies van de Provincie om een groter gebied op het Landgoed te vermijden van kracht, aldus de website van de Provincie (**“het Advies”**).²
- 1.3. In dit kader heeft Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht (**“GS”**) ons gevraagd om – in navolging van de eerdere adviezen van 18 juli (**“advies I”**) en 24 juli jl. (**“advies II”**) – het volgende uit een te zetten:
- (a) of en welke mogelijkheden er bestaan ^{5.2,1} vanwege het Noodbevel, te vorderen. In dit kader hebben GS er ook op gewezen dat het Landgoed is aangewezen als een NSW-landgoed.
 - (b) of het Advies van de Provincie eveneens een grondslag kan zijn voor schadevergoeding, nu verschillende ondernemers binnen of in de nabijheid van

¹ Gemeentebblad 2024, 322556

² [Landgoed Den Treek deels afgesloten voor publiek | provincie Utrecht \(provincie-utrecht.nl\)](https://www.provincie-utrecht.nl/landgoed-den-treek-deels-afgesloten-voor-publiek)

het gebied waarvoor het advies geldt, stellen schade te lijden vanwege verminderde inkomsten.

- 1.4. In deze notitie wordt hierop ingegaan. Op voorhand merken wij op dat het ons op dit moment nog niet (volledig) bekend is wat de schade is c.q. waaruit de schade zou kunnen bestaan. In deze notitie wordt daarom in het algemeen ingegaan op de vraag welke mogelijkheden er zouden kunnen bestaan om schadevergoeding te vorderen vanwege het Noodbevel. Of de schade die wordt geleden vervolgens ook daadwerkelijk voor vergoeding in aanmerking komt, beoordelen wij graag op het moment dat bekend is waaruit deze schade bestaat.

2. Schadevergoeding bij overheidshandelen

- 2.1. Handelen van de overheid kan leiden tot schade bij burgers, bedrijven en/of andere instanties. Bij beantwoording van de vraag of en in hoeverre deze schade ook voor vergoeding in aanmerking komt, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds rechtmatig en anderzijds onrechtmatig overheidshandelen. Hierna worden de juridische kaders voor schadevergoeding vanwege (on)rechtmatig overheidshandelen achtereenvolgens besproken, waarbij eerst specifiek wordt ingegaan op schadevergoeding vanwege een overheidsbesluit (het Noodbevel) en vervolgens op schadevergoeding vanwege overheidshandelen, niet zijnde een besluit (het Advies).

Noodbevel: schadevergoeding vanwege een rechtmatig overheidsbesluit

- 2.2. In geval het gaat om rechtmatig overheidshandelen wordt gesproken van nadeelcompensatie. Omdat de schade die wordt geleden in dit geval wordt veroorzaakt door handelen van de overheid dat op zichzelf rechtmatig is, is kenmerkend bij deze vorm van schade, dat deze schade niet in zijn geheel voor vergoeding in aanmerking komt (vandaar ook de term "*compensatie*"). Enkel de schade die boven het "normaal maatschappelijk risico" uitkomt (de abnormale last) én die de benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (de speciale last), komt namelijk voor vergoeding in aanmerking (zie ook paragraaf 2.9 e.v.).
- 2.3. Sinds 1 januari 2024 kent titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht ("**Awb**") een algemene wettelijke regeling voor nadeelcompensatie. Hiermee is de reeds bestaande mogelijkheid van nadeelcompensatie op grond van het ongeschreven égalitébeginsel (gelijkheid van publieke lasten) gecodificeerd. Naast deze algemene wettelijke regeling, is in diverse wetgeving een (specifieke) grondslag opgenomen op grond waarvan schade voor vergoeding in aanmerking kan komen vanwege rechtmatig overheidshandelen (bijvoorbeeld hoofdstuk 15 van de Omgevingswet waarin de

mogelijkheid van nadeelcompensatie is vastgelegd vanwege ruimtelijke besluitvorming).

- 2.4. Zoals aangegeven, gaat het in dit geval allereerst om de mogelijke schade die wordt geleden vanwege het Noodbevel. De grondslag voor het Noodbevel is gelegen in artikel 175 van de Gemeentewet. Omdat de Gemeentewet geen specifieke bepaling met betrekking tot nadeelcompensatie kent, is voor de vraag of de schade die wordt geleden vanwege het Noodbevel titel 4.5 van de Awb relevant. In de volgende paragrafen wordt hierop ingegaan.

Vereisten voor nadeelcompensatie

- 2.5. In artikel 4:126 lid 1 Awb is bepaald dat het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toekent, indien:

- (a) Het bestuursorgaan;
- (b) In de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak;
- (c) Schade veroorzaakt;
- (d) Die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico; en
- (e) Een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft.

- 2.6. Hieruit volgt allereerst dat het bestuursorgaan dat gebruik maakt van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak, degene is die de schade moet vergoeden.

5.2.1

5.2.1

Op de vraag of het Noodbevel (de publiekrechtelijke bevoegdheid) in dit geval ook rechtmatig is, zal nader worden ingegaan in paragraaf 2.29 e.v. (juridisch kader bij een onrechtmatig overheidsbesluit).

- 2.7. Voor wat betreft de schade merken wij op dat het op dit moment nog niet bekend is of vanwege het Noodbevel ook daadwerkelijk schade wordt geleden. Om een beroep te kunnen doen op nadeelcompensatie is dit (uiteraard) wel vereist. Er dient namelijk een rechtstreeks causaal verband te bestaan tussen de schade en het schadeveroorzakende besluit. Hierbij geldt in ieder geval dat de schade boven het normaal maatschappelijk risico dient uit te komen en de benadeelde – in dit geval de exploitant van het Landgoed – in vergelijking met de anderen (binnen de samenleving) onevenredig zwaar moet worden getroffen. Hiertoe merken wij het volgende op.
- 2.8. Voor het vereiste dat de schade het normaal maatschappelijk risico te boven moet gaan, geldt dat hiervan geen sprake is bij nadeel ten gevolge van normale maatschappelijke ontwikkelingen. Of de schade het normaal risico te boven gaat, dient

te worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. In dit kader kunnen de volgende omstandigheden een rol spelen.³:

- (a) De aard van de schadeveroorzakende gebeurtenis;
- (b) Het bestaan van gerechtvaardigde verwachtingen;
- (c) De ernst en omvang van de schade;
- (d) De aard van het getroffen belang;
- (e) De voorzienbaarheid van de handeling en de gevolgen daarvan voor de benadeelde;
- (f) De eventuele voordelige positie waarin betrokkene als gevolg van overheidshandelen of -nalaten verkeerd; en
- (g) De mogelijkheid om het nadeel door te berekenen.

2.9. Hierbij is ook van belang of de benadeelde een particulier persoon dan wel een ondernemer of onderneming is. In het laatste geval geldt dat “normaal ondernemersrisico” voor rekening van de benadeelde blijft.

2.10.

5.2.1

2.11. Met betrekking tot het vereiste van de speciale last, geldt dat de last op een beperkte groep burgers of instellingen dient te drukken. De gelijke behandeling van een groep burgers of instellingen (de zogenoemde referentiegroep) wordt verstoord doordat de schade bij een klein deel van die groep terecht komt, terwijl anderen in een min of meer gelijke positie niet of veel minder getroffen worden.

2.12.

5.2.1

2.13. Overigens geldt dat naast de schade die wordt geleden en die voor vergoeding in aanmerking komt, ook de kosten voor vergoeding in aanmerking komen die de benadeelde in redelijkheid heeft moeten maken in het kader van het verzoek om nadeelcompensatie.

5.2.1

5.2.1

³ O.a. ABRvS 23 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT1995.

5.2,1

2.14.

5.2,1

5.2,1

Nadeelcompensatie voor rekening van de benadeelde – risicoaanvaarding en schadebeperkingsplicht

2.15. In artikel 4:126 lid 2 Awb is bepaald in welke gevallen schade voor rekening van de aanvrager dient te blijven. Een van deze gevallen wordt aangeduid als het leerstuk van de risicoaanvaarding. Risicoaanvaarding kan zowel passief als actief plaatsvinden.

2.16.

5.2,1

5.2,1

5.2,1

2.17. Van passieve risicoaanvaarding wordt gesproken indien de benadeelde ervan heeft afgezien om passende (aanpassings)maatregelen te nemen, toen hij daartoe redelijkerwijs (nog) in de gelegenheid was, terwijl hij kon voorzien of er rekening mee moest houden dat er later bepaalde overheidsmaatregelen zouden worden genomen die dat onmogelijk zouden maken.

5.2,1

2.18.

5.2.1

2.19.

5.2.1

Procedure

2.20. Zoals opgemerkt, start de procedure voor nadeelcompensatie met een verzoek vanuit de benadeelde. In artikel 4:130 Awb is vervolgens bepaald dat het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van het verzoek dient te beslissen, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift een ander termijn is bepaald. In geval een onafhankelijke adviescommissie is aangewezen, geldt op grond van de wet een termijn van zes maanden na ontvangst. De beslissing kan worden aangehouden totdat het besluit waardoor schade is veroorzaakt, onherroepelijk is.

2.21. In dit kader – en in het kader van de verdere procedure – is het relevant om de bezienswijze van de gemeente Leusden hierover regels heeft gesteld. Hierbij geldt kort het volgende.

2.22.

5.2.1

5.2.1

5.2.1

- 2.23. Zodra het bestuursorgaan heeft besloten, kan de benadeelde hiertegen (uiteraard) bezwaar, beroep en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State instellen.
- 2.24. De benadeelde kan overigens een verzoek tot nadeelcompensatie doen tot vijf jaar na het verstrijken van de dag waarop de schade en het schadeveroorzakende besluit bekend is geworden voor de benadeelde. Hierbij geldt dat de termijn van vijf jaar niet aanvangt voordat het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden (artikel 4:131 Awb).

2.25.

5.2.1

2.26.

2.27.

2.28.

Noodbevel: schadevergoeding vanwege een onrechtmatig overheidsbesluit

2.29. Naast de mogelijkheid van nadeelcompensatie bij rechtmatig overheidshandelen, bestaat er zoals aangegeven ook de mogelijkheid tot schadevergoeding vanwege onrechtmatig overheidshandelen. Voor de vraag of deze schade dient te worden vergoed, wordt aangesloten bij artikel 6:162 BW. Dit betekent dat om voor schadevergoeding in aanmerking te komen vanwege een onrechtmatig overheidsbesluit aan de volgende vereisten dient te zijn voldaan:

- (a) Onrechtmatige handeling;
- (b) Toerekening;
- (c) Schade;
- (d) Causaal verband; en
- (e) Relativiteit.

2.30. Hierna worden deze vereisten in het kader van overheidsaansprakelijkheid kort toegelicht.

Onrechtmatige handeling en toerekening

2.31. In beginsel geldt dat de rechtspersoon waarvan het bevoegde gezag dat het besluit heeft genomen deel uitmaakt onrechtmatig handelt, indien het besluit door de bestuursrechter is vernietigd.⁵ Anders gezegd, met de vernietiging van een besluit door de bestuursrechter is de onrechtmatigheid van het besluit een gegeven. Ditzelfde geldt voor de toerekenbaarheid, ongeacht de vraag of het overheidslichaam een verwijt kan worden getroffen.⁶ Keerzijde hiervan is dat wanneer een besluit niet wordt aangevochten, in beginsel van de rechtmatigheid ervan moet worden uitgegaan vanwege de formele rechtskracht ervan.

2.32. De regel van de formele rechtskracht houdt – kort gezegd – in dat wanneer tegen een besluit geen rechtsmiddelen zijn aangewend, in beginsel moet worden aangenomen dat het besluit zowel voor wat betreft de inhoud als de totstandkoming ervan, rechtmatig is. De leer van de formele rechtskracht is sterk verankerd in het overheidsaansprakelijkheidsrecht. Slechts in incidentele gevallen wordt een uitzondering op dit beginsel aanvaard. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het bevoegd

⁴ ABRvS 15 augustus 1996, AB 1996, 435.

⁵ HR 24 februari 1984, NJ 1984/669 (*Sint Oedenrode/Driessen*).

⁶ HR 31 mei 1991, AB 1992, 290 (*Van Gog/Nederweert*).

gezag de fout heeft erkend. Ook wanneer de benadeelde niet kan worden verweten geen rechtsmiddelen te hebben aangewend tegen het desbetreffende besluit kan een uitzondering op de formele rechtskracht worden aangenomen.

2.33.

5.2.1



2.34.

5.2.1



2.35.

5.2.1



Relativiteit

- 2.36. Op grond van artikel 6:163 BW geldt uitsluitend een schadevergoedingsplicht indien de geschonden norm strekt ter bescherming tegen de desbetreffende schade.

Causaliteit en eigen schuld

- 2.37. Evenals in het reguliere aansprakelijkheidsrecht zal een benadeelde moeten aantonen dat de geleden schade het gevolg is van het onrechtmatige besluit. Hierbij kan ook de eigen schuld een rol spelen.

Advies: schadevergoeding vanwege overheidshandelen, niet zijnde een besluit

- 2.38. Zoals aangegeven, heeft GS aanvullend gevraagd of naast het Noodbevel ook het Advies dat door de Provincie is afgegeven, een grondslag kan zijn voor schadevergoeding. In deze paragraaf wordt hierop ingegaan.
- 2.39. Ook zonder dat sprake is van een besluit, kan sprake zijn van (on)rechtmatig overheidshandelen op grond waarvan schadevergoeding kan worden gevorderd. In dit kader dient eveneens onderscheid te worden gemaakt tussen rechtmatig en onrechtmatig overheidshandelen.
- 2.40. Voor wat betreft rechtmatig overheidshandelen geldt dat artikel 4:126 Awb een grondslag biedt voor “schadevergoeding” (nadeelcompensatie). Zoals reeds in paragraaf 3 aangegeven, komen namelijk ook de handelingen die in uitoefening zijn van de *publiekrechtelijke taak* van een bestuursorgaan en die schade veroorzaken, voor vergoeding in aanmerking. Dit heeft tot gevolg dat zowel schade door rechtmatige besluiten (paragraaf 3) als schade door rechtmatige feitelijke handelingen onder het bereik van de regeling vallen. Het *égalité*beginsel geldt namelijk ongeacht de aard van de overheidshandeling die de gestelde schade heeft veroorzaakt. Gelet hierop, is het de vraag of het Advies dat is gegeven door de Provincie kan worden aangemerkt als een publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan (van de Provincie). Hierover merken wij het volgende op.
- 2.41. In artikel 2.18 van de Omgevingswet zijn de provinciale taken voor de fysieke leefomgeving geregeld. Eén van deze taken betreft – kort gezegd – het behoud of herstel van dier- en plantsoorten (soortenbescherming, sub g). Een nadere uitwerking van deze provinciale taak is als instructieregel opgenomen in artikel 3.57 van het Bkl. Met deze instructieregel is aan het provinciebestuur de taak is toegekend tot *het treffen van maatregelen* voor het behoud en herstel van habitats en soorten. Gelet op deze wettelijke taak van de Provincie, kan het Advies ons inziens worden gezien als een handeling in de uitoefening van de publiekrechtelijke taak van GS en daarmee (eveneens) een grondslag zijn voor nadeelcompensatie op grond van artikel 4:126 Awb. Immers, de Provincie – en meer specifiek GS, nu op de website ook wordt verwezen naar een lid van GS – heeft deze maatregel (het Advies) (mede) gegeven omwille van het behoud van de wolf.
- 2.42. 5.2.1

5.2.1



2.43.

5.2.1



2.44.

5.2.1



2.45.

5.2.1



3. NSW-landgoed

3.1.

5.2.1



3.2.

5.2.1



3.3.

5.2.1



3.4.

5.2.1



3.5.

5.2.1



4. Conclusie

4.1.

5.2.1



4.2.



5.2.1

4.3.

5.2.1

4.4.

5.2.1

4.5.

5.2.1

4.6.

5.2.1

4.7.

5.2.1
