



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

Regulering van eigendom en nadeelcompensatie in de praktijk van EZK

5.1.2e



Nadeelcompensatie (égalité-beginsel):

Indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, kent het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toe.





Voorwaarden nadeelcompensatie

- › Rechtmatig publiekrechtelijk handelen bestuursorgaan
- › Schade
- › Causaal verband
- › Normaal maatschappelijk risico
- › Speciale last

3





Rechterlijke toets

> Nu:

- Bestuursrechter
 - Wettelijke grondslag
 - Lagere regelgeving of beleid
 - Zuiver en onzuiver schadebesluit
- Civiele rechter
 - Overige gevallen
 - Bij wetgeving in formele zin geen toetsing aan égalité, maar via 1 EP EVRM

> Straks:

- bestuursrechter
 - Alle besluiten o.g.v. artikel 4:126 Awb (dus ook Ministeriële regelingen en AMvB)
 - Overige schadebesluiten



Koninkrijk der Nederlanden
Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat



Wet verbod op kolen bij elektriciteits- productie

Regulering van eigendom



Opdracht regeerakkoord/gemaakte keuzes

- › In het regeerakkoord was opgenomen dat kolencentrales uiterlijk in 2030 gesloten zouden worden;
- › Voor deze maatregel was geen geld beschikbaar gesteld.
- › Kortom, opdracht om uiterlijk in 2030 geen CO2 uitstoot van kolencentrales te hebben zonder compensatie.
- › Later wijziging i.v.m. Urgenda arrest: Hemweg sluiten per 2020.





Andere keuzes mogelijk

- › Hemwegcentrale: geen overgangperiode en wel nadeelcompensatie
- › Productiebeperking: geen voorzienbaarheid, geen ondernemersrisico i.d.z.v. korting of drempel en dus volledige compensatie van gederfde inkomsten wegens inperking verdien capaciteit





Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie

- **20 december 2019:** Wet verbod op kolen in werking.
- **Doel =** het verbieden van het gebruik van kolen als brandstof voor het opwekken van elektriciteit in 3 fases:
 - Oudere generatie centrale zonder bijstook per 2020 (Hemweg)
 - Oudere generatie centrale per 2025 (Amer-9)
 - Nieuwe generatie centrales per 2030 (Eemshaven, MPP3 en Onyx)
- De Wet houdt op **3 manieren** rekening met belangen van exploitanten kolencentrales:
 1. Alleen het gebruik van kolen als brandstof bij productie-installaties die elektriciteit opwekken wordt verboden. Een andere aanwending (bijv. biomassa) van de productie-installaties blijft mogelijk.
 2. Er is een ruime overgangstermijn van 10 jaar geboden waarin exploitanten hun schade kunnen beperken en die hen in staat stelt om hun centrale om te bouwen.
 3. In de Wet is expliciet een artikel opgenomen om aanvullende compensatie te kunnen bieden, mocht onverhoopt sprake blijken te zijn van een individuele en buitensporige last als gevolg van het in deze Wet geïntroduceerde verbod.





Juridisch kader

- › Artikel 1 EP EVRM (artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie)

“Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de befaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.”

Vergeet voorvragen niet: Inmenging? Eigendom?

- › Eisen artikel 1 EP EVRM bij ontneming/regulering van eigendom:
 - inbreuk rechtmatig/bij wet voorzien?
 - wettelijke basis voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar?
 - inbreuk heeft legitieme doelstelling ten behoeve van algemeen belang?
 - evenredigheidsstoets/fair balance

Zie r.o. 5.6 vonnis Eemshaven ECLI:NL:RBDEHA:2022:12628

9





Voorbeelden wetgeving

- › - Verbod Pelsdierhouderij:
KST II 2001/02, 28048, nr. 3
- Wet fosfaatrechten:
KST II 2015/16, 34532, nr. 3
- Wet verbod op kolen:
KST II 2018/19, 35167, nr. 3
- Wet productiebeperking:
KST II 2020/21, 35668, nr. 3





Elementen voor een fair balance

Voorzienbaarheid

Doelmatigheid verbod en
proportionaliteit

Beginnel van vervuiler betaalt

Overgangsperiode en
nadeelcompensatie
(flankerende maatregelen)

Hardheidsclausule



Wetgeving vs processtrategie

- › Noem kort belangrijkste feiten vs schets een compleet beeld van alle feiten;(klimaat)beleid, toezeggingen/verwachtingen, vergunningen, subsidies, afspraken/convenanten en parlementair debat
- › Benadruk fair balance op hoofdlijnen en vanuit regeling vs duidelijk maken dat eigenaren zelf verantwoordelijk zijn voor investeringsbeslissing/risico's (aanvaarding)





Feiten overgenomen door rechtbank

- › Bedrijven zijn grote multinationals met strategie uitfaseren fossiel/transitie
- › Bedrijven zijn grote vervuilers
- › Klimaatbeleid was helder: vanaf 1992 tot nu
- › Kolencentrales welkom randvoorwaarde aanzienlijke CO2-reductie uiterlijk 2020
- › Veel maatschappelijk debat over komst nieuwe kolencentrales
- › Alle acties van overheidswege om CO2-reductie bij kolencentrales te bewerkstelligen (convenanten, subsidies)
- › Onvoldoende acties bedrijven

13





Oordeel rechtbank

> Fair balance:

- in deze procedure geen onderscheid tussen fair balance regelingsniveau en individueel niveau (r.o. 5.14)
- Omstandigheden die van belang zijn voor fair balance toets:
 - aard/ernst inbreuk
 - voorzienbaarheid maatregel
 - doelmatigheid verbod
 - compensatie/ overgangperiode
 - **hardheidsclausule**

R.O. 5.21: Het rechtbank heeft vastgesteld dat de compensatie per definitie geboden te worden. Compensatie is slechts 1 van de vele factoren bij de fair balance toets.

14





Voorzienbaarheid

- › R.o. 5.16.3: "Bij de beoordeling van de vraag of een maatregel voorzienbaar is, geldt als uitgangspunt dat van een onderneming, zeker als deze deel uitmaakt van een internationaal concern, mag worden verwacht dat zij op de hoogte is van nationale en internationale ontwikkelingen die (op termijn) kunnen leiden tot overheidsmaatregelen.
- › Dit geldt des te meer voor een onderneming die activiteiten ontplooit waarvan de toelaatbaarheid onderwerp is van maatschappelijk debat, bijv. omdat die activiteiten als moreel verwerpelijk, onveilig, schadelijk voor het milieu of voor de gezondheid worden gezien ("omstreden branches").





Voorzienbaarheid (2)

- › Dan dient een onderneming extra bedacht te zijn op regulerende maatregelen en zich daarop in te stellen, bijv. door die activiteiten aan te passen dan wel zich te richten op andere, minder controversiële activiteiten.
- › Als een onderneming dat niet of in onvoldoende mate doet, is dat voor haar eigen risico.





Overgangsperiode

- › De overgangsperiode (10 jaar) draagt bij aan een fair balance, omdat het de exploitanten in de gelegenheid stelt om hun schade te beperken
- › Daarnaast biedt de overgangsperiode de mogelijkheid om te onderzoeken of overgestapt kan worden naar alternatieven brandstoffen





Conclusie rechtbank

- › De voorzienbaarheid van de Wvk en de overgangsperiode maken dat sprake is van een fair balance.
- › De Wvk is rechtmatig
- › De vorderingen van RWE en Uniper worden afgewezen





Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

Nadeelcompensatie voor een windpark

Een meer klassiek geval?



Verzoek om nadeelcompensatie windpark Luchterduinen

- › Wat eraan vooraf ging
- › Schade – door verzoeker becijferd op bijna 55 miljoen euro





Hollandse kust Zuid

De ligging van Luchterduinen, Beaufort en HKZ. Bron: Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee Partiele herziening van het Nationaal Waterplan Hollandse Kust en Ten Noorden van de Waddeneilanden Rijksstructuurvisie (26 september 2014).



Aangewezen windenergiegebied

- A IJmuiden Ver
- B Borssele
- C Hollandse Kust

Bestaande windparken

- 1 Offshore Windpark Egmond aan Zee (OWEZ)
- 2 Prinses Amalia Windpark

Windparken bouw in voorbereiding

- 6 Luchterduinen / Q10

Windparken vergund

- 3 Breeveertien II
- 4 West Rijn
- 5 Den Helder I
- 6 Brown Ridge East
- 7 Tromp Binnen
- 8 Beaufort
- 10 Q4
- 12 Q4 West



Het wettelijk kader (1)

- › Wbr-vergunningen verleend (o.a. aan verzoeker 18 dec 2009)
- › Nationaal Waterplan met bijbehorende Beleidsnota Noordzee (22 dec 2009)



Wettelijk kader (2)

- › Rijksstructuurvisie Windenergie op Zee Partiële herziening van het Nationaal Waterplan Hollandse Kust en Ten Noorden van de Waddeneilanden (sept 2014)
- › Wet windenergie op zee (2015)
- › Hollandse kust daadwerkelijk aangewezen als windenergiegebied





Schadeveroorzakende besluiten

- › Kavelbesluiten HKZ 1 t/m IV o.g.v. art. 3, eerste lid, Wet windenergie op zee (2016 en 2018)
- › Nadrukkelijk rekening gehouden met zog-effecten op bestaande parken





Besluit in primo

- › Peilmoment januari 2013 (finale investeringsbeslissing)
- › Afwijzing vanwege voorzienbaarheid en wel concrete voorzienbaarheid
- › Onderscheid abstracte en concrete voorzienbaarheid





Concrete voorzienbaarheid

- › Concreet beleidsvoornemen (HKZ als zoekgebied)
- › Proces nadien (op andere wijze op de hoogte van mogelijk nadelig ontwikkeling)
- › Er was al een vergunning verleend binnen Hollandse kust zuid voor windpark Beaufort
- › Participatief proces met belanghebbenden (met de 'Eneco's')

26





Bezwaargronden

- › Verkeerd Peilmoment (moment van vergunningverlening in 2009)
- › Niet voorzienbaar



Beslissing op bezwaar

- > Normaal bedrijfsrisico – geen concreet zicht op omvang en plaats nodig
 - > Voorzienbaarheid – meest ongunstige uitwerking
 - > Peilmoment
 - > Voorzienbaarheid
-
- > ABRvS 18-11-2020, ECLI:NL:RVS:2020: 2717
 - > ABRvS 28-9-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582



Vervolg

- › Beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak





Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

Nadeelcompensatie in crisissituaties



Nadeelcompensatie in crisissituaties

- › Overheidshandelen n.a.v. externe gebeurtenis, zoals COVID-19, oorlog in Oekraïne etc.
- › Overheidshandelen kan ingrijpende consequenties hebben
- › Is er ruimte voor nadeelcompensatie?
 - Égalité-beginsel van toepassing?
 - Verhouding met onverplichte tegemoetkoming, Wet tegemoetkoming schade bij rampen



COVID-19

- > Maatregelen vanwege COVID-19
- > Direct keuze om steunpakketten vorm te geven, politieke wil
- > Niet voor iedereen en niet volledig
- > geen aanvullende compensatie gewenst via égalité.
- > Verschillende procedures over steun, bestuursrechter maar ook via civiele rechter
 - In beginsel niet bevoegd
- > Daarnaast nu een paar procedures over aanvullende nadeelcompensatie
- > Eerste vonnis: Rb. Den Haag 9 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:11457 



Elementen vonnis KHN

- › Wel toepassing égalité
- › Weinig discussie over causaliteit
 - HR 20 juni 2003, *AB* 2004/84 (Staat / Harrida)
- › Coronamaatregelen overstijgen NMR in abstracto
- › Vordering faalt op speciale last
 - Rechtbank vindt dat horeca-ondernemingen moeten worden vergeleken met vergelijkbare horeca-ondernemingen.

33





Mogelijk vervolg

- › KHN ziet af van hoger beroep in hoofdzaak
- › Maar wat als andere partij wel speciale last aantoon?

 - Er is altijd iemand bijzonder geraakt?

- › Toetsing causaliteit
- › Hoe om te gaan met schadeberekening
- › Invulling NMR?





Pelsdieren

- › Ook een COVID-19 maatregel, maar daar wel keuze voor nadeelcompensatie
- › Eerder toegekende overgangstermijn werd verkort
- › Resterende termijn is omgezet in vergoeding.
- › Geen toepassing speciale last
- › Speciale regeling voor opgesteld om afwikkeling zo eenvoudig mogelijk te houden

35



Lessen voor toekomst

- › Nadeelcompensatie is in crisissituaties niet het juiste instrument
 - Uitvoering / schadebeperking
 - Kies bij de wens om steun te verlenen voor concrete steunmaatregelen
- › Steunmaatregelen beperken risico op nadeelcompensatie
- › Wordt toch gekozen voor nadeelcompensatie, stel dan een concrete regeling op die de uitvoering zoveel als mogelijk standaardiseert
- › Motiveer dat wel heel zorgvuldig, want een precedent is zo geschapen.

