

Jurisprudentie – IV. Bestuursrechtelijke schadevergoeding

TBR 2024/131

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 20 december 2023, No. 202302579/1/A2, ECLI:NL:RVS:2023:4769 (Wettelijke rente bij planschade)

(Mr. E.J. Daalder, mr. B.P.M. van Ravels en mr. J.F. de Groot)

Wro: art. 6.1, art. 6.5 sub b; Awb: art. 4:98, art. 4:99; BW: art. 6:119, art. 6:119a, art. 6:119b

Planschade, wettelijke rente, wettelijke handelsrente, rechtszekerheidsbeginsel, intrekken besluit

Met gastnoot P.M. Vos, Red.¹

Inleiding

1. Deze zaak gaat over de wettelijke rente over een tegemoetkoming in planschade, als bedoeld in artikel 6.5, aanhef en onder b, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

Planschadeprocedure

2. [appellante sub 2] is eigenaresse van het terrein met opstallen aan de [locatie] te Papendrecht (hierna: de onroerende zaak). Zij heeft op 23 maart 2011 bij het college een aanvraag ingediend om tegemoetkoming in de planschade die zij in de vorm van waardevermindering van de onroerende zaak heeft geleden als gevolg van de inwerkingtreding van een nieuw bestemmingsplan. Bij besluit van 16 januari 2013 heeft het college de aanvraag afgewezen. Bij besluit van 28 augustus 2014 heeft het college het door [appellante sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 30 september 2016 heeft de rechtbank het door [appellante sub 2] tegen het besluit van 28 augustus 2014 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, het door [appellante sub 2] tegen het besluit van 16 januari 2013 gemaakte bezwaar gegrond verklaard, dat besluit herroepen en aan [appellante sub 2] een tegemoetkoming in planschade toegekend van € 1.145.000,00, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf de datum van de ontvangst van de aanvraag. Bij uitspraak van 6 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2016:322) heeft de Afdeling de door [appellante sub 2] en het college daartegen ingestelde hoger beroepen ongegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, bevestigd.

3. Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling heeft het college een renteberekening

gemaakt en op 15 februari 2019 een bedrag van € 2.122.660,80, waarvan € 975.304,28 aan wettelijke rente, overgemaakt aan [appellante sub 2].

Standpunt van het college

4. Aan het besluit van 6 juli 2021 is ten grondslag gelegd dat de renteberekening ten onrechte is gebaseerd op de wettelijke rente voor handelstransacties, bedoeld in artikel 6:119a van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), in plaats van de wettelijke rente voor niet-handelstransacties, bedoeld in artikel 6:119 van het BW. Op grond van artikel 4:99 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is de verschuldigde wettelijke rente op € 257.899,35 vastgesteld.

Aangevallen uitspraak

5. Naar aanleiding van het door [appellante sub 2] tegen het besluit van 21 december 2021 ingestelde beroep heeft de rechtbank onder meer het volgende overwogen.

Heeft aan de betaling een besluit ten grondslag gelegen?

5.1. Naar het oordeel van de rechtbank heeft aan de betaling op 15 februari 2019 een besluit tot vaststelling van de wettelijke rente ten grondslag gelegen.

Op grond van artikel 4:99 van de Awb stelt het bestuursorgaan het bedrag aan wettelijke rente vast bij beschikking. Ingevolge artikel 1:3, tweede lid, van de Awb is een beschikking een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van een afwijzing van een aanvraag daarvan. Volgens de memorie van toelichting bij artikel 4:99 van de Awb moet de beschikking de berekening van het bedrag bevatten. Het rentebedrag wordt bij beschikking vastgesteld voordat tot betaling van de geldsom en de wettelijke rente wordt overgegaan. Dat betekent dat voorafgaand aan de betaling een besluit moet zijn genomen.

In het conceptbesluit van 13 februari 2019 is vermeld dat de op 15 februari 2019 aan [appellante sub 2] te betalen tegemoetkoming in planschade wordt verhoogd met de wettelijke rente voor handelstransacties ter hoogte van € 975.304,28. Het college is akkoord is gegaan met dit ontwerpbesluit door parafering door de vier wethouders op 13 februari 2019, door de burgemeester op 14 februari 2019 en door de gemeentesecretaris op 18 februari 2019. Tijdens de collegevergadering van 19 februari 2019 is dit door middel van de parafenprocedure genomen besluit bekrachtigd. De rechtbank ziet

¹ Petra Vos is advocaat bij Stibbe.

geen grond voor het standpunt dat dit besluit alleen gaat over de vraag uit welke financiële middelen dit bedrag wordt voldaan. Volgens de besluitenlijst behelst het besluit immers ook de vaststelling van de hoogte van de wettelijke rente door het college. Het besluit is daarmee afkomstig van een (bevoegd) bestuursorgaan, genomen naar aanleiding van een verzoek van een belanghebbende om tegemoetkoming in planschade, en houdt een publiekrechtelijke rechtshandeling in. Daarom wordt voldaan aan de criteria van een besluit van artikel 1:3 van de Awb. Dat het besluit niet aan [appellante sub 2] is bekendgemaakt, doet daar niet aan af, omdat gebreken aan de bekendmaking of inwerkingtreding niet het besluitkarakter aan een besluit ontnemen.

Mocht het college terugkomen van het besluit?

5.2. Naar het oordeel van de rechtbank is het terugkomen van het besluit tot vaststelling van de hoogte van de wettelijke rente in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Het bestuursorgaan heeft de bevoegdheid een besluit tot toekenning van wettelijke rente in te trekken of te wijzigen als achteraf blijkt dat deze rente tot een te hoog bedrag is toegekend. Deze bevoegdheid wordt begrensd door de algemene rechtsbeginselen, met name het beginsel van rechtszekerheid. Aan de rechtszekerheid komt te meer betekenis toe als het besluit in rechte onaantastbaar is geworden na uitputting van alle rechtsmiddelen. Uit een door partijen genoemde uitspraak van 1 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2053) blijkt dat de Afdeling bij de belangenafweging betreft hoeveel tijd is verstreken, of het bedrag in de eerdere procedure aan de orde is geweest, de grootte van het verschil en of de betrokkene in de veronderstelling was dat het juiste tarief is gehanteerd.

Partijen hebben tot in hoogste instantie geprocedeerd over de aanvraag om tegemoetkoming in planschade, met als resultaat dat het college deze schade aan [appellante sub 2] moet vergoeden, vermeerderd met de wettelijke rente. De hoogte van de te betalen wettelijke rente is aan de orde geweest in de onderlinge correspondentie.

[appellante sub 2] had redelijkerwijs kunnen en behoren te weten dat het bedrag aan wettelijke rente te hoog was. Niet alleen is het verschil tussen het bedrag aan wettelijke rente en wettelijke handelsrente aanzienlijk, ook is in de correspondentie meermaals benoemd dat het handelstarief is gehanteerd voor de berekening. Op basis van de wet en de rechtspraak had [appellante sub 2] behoren te weten dat dit tarief onjuist is. Dit geldt te meer nu zij werd bijgestaan door een professionele rechtsbijstandslener en een adviseur gespecialiseerd in planschade. Omdat [appellante sub 2] had kunnen weten dat het bedrag op onjuiste wijze is berekend, had zij er rekening mee kunnen houden dat het college kon terugkomen van het besluit.

De rechtszekerheid kan echter met zich brengen dat [appellante sub 2] geen rekening (meer) hoeft

te houden met een beslissing van het college om terug te komen van zijn besluit en het college geen gebruik (meer) mag maken van zijn bevoegdheid. Bij de beoordeling of dit het geval is, betreft de rechtbank niet alleen het tijdsverloop tussen het besluit en de ontdekking door het college van de fout, maar ook de overige omstandigheden waaronder de onjuiste berekening tot stand is gekomen. Het tijdsverloop is aanzienlijk. Dit weegt zwaar, mede gelet op de omstandigheid dat het besluit zes weken na de betaling van het bedrag onherroepelijk is geworden. Ten aanzien van de overige omstandigheden is van belang dat voor het berekenen van de wettelijke rente geen voorstel of akkoord van de wederpartij nodig is. Het bedrag van de wettelijke rente wordt vastgesteld op basis van een vast wettelijk tarief. Partijen zijn allebei bijgestaan door professionele rechtsbijstandverleners met ruime ervaring in deze materie. Bovendien is in de berekening expliciet benoemd dat met de wettelijke handelsrente is gerekend. Hoewel het college daartoe niet gehouden was, heeft het er, blijkens de overgelegde correspondentie, voor gekozen expliciet via de rechtsbijstandslener een berekening aan [appellante sub 2] voor te leggen en haar om instemming daarmee te vragen. [appellante sub 2] heeft met de voorgestelde berekening ingestemd. Dit weegt eveneens zwaar. Gelet op het voorgaande mocht het college, bij afweging van alle betrokken belangen, in het besluit van 6 juli 2021 niet terugkomen van het eerdere besluit tot vaststelling van de hoogte van de wettelijke rente. Het besluit van 21 december 2021, waarin het college het besluit van 6 juli 2021 heeft gehandhaafd, kan dan ook geen stand houden. Dat besluit komt in aanmerking voor vernietiging wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, aldus de rechtbank.

Oordeel van de Afdeling over het incidenteel hoger beroep

6. De Afdeling ziet aanleiding het incidenteel hoger beroep eerst te bespreken.

7. [appellante sub 2] betoogt dat zij, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet had kunnen en behoren te weten dat het bedrag aan wettelijke rente te hoog was, zodat zij er ook geen rekening mee heeft kunnen houden dat het college zou terugkomen van de beslissing, waarbij deze rente op € 975.304,28 is vastgesteld.

Ten tijde van het nemen van deze beslissing was op basis van de wet onduidelijk of onzeker welk rentetarief van toepassing was. De professionele rechtsbijstandslener, door wie [appellante sub 2] zich heeft laten bijstaan, had daarom aan het college voorgesteld om in eerste instantie alleen de hoofdsom te betalen en de verschuldigde wettelijke rente te betalen als duidelijk was welk rentetarief van toepassing zou zijn. In het informatiememorandum van 31 maart 2020 heeft het college de conclusie getrokken dat [appellante sub 2] in deze te goeder

trouw is en de vergissing niet heeft opgemerkt. Daarnaast dateert de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:777), die tot duidelijkheid over het te hanteren rentetarief heeft geleid, van na de vaststelling van het bedrag van de verschuldigde rente op € 975.304,28. Ten tijde van het nemen van de beslissing had [appellante sub 2] niet kunnen of behoren te weten dat dit bedrag op onjuiste wijze is berekend.

Verder had [appellante sub 2] niet kunnen of behoren te weten dat het college kon terugkomen van de beslissing. Aan de onzekerheid aan haar zijde is een einde gekomen door een e-mailbericht van de gemachtigde van het college van 12 februari 2019, waarin zonder voorbehoud een berekening aan haar is voorgelegd op basis van het rentetarief voor handelstransacties, waardoor het college de indruk heeft gewekt dat het met zekerheid weet welke tarief van toepassing is. [appellante sub 2] heeft terecht op deze indruk vertrouwd. Ook lag het op grond van de voorgeschiedenis niet voor de hand dat het college zou terugkomen op de beslissing, omdat over de planschade jarenlang was geprocedeerd en die procedure juist tot een einde was gekomen, aldus [appellante sub 2].

7.1. Dat het college in het informatiememorandum van 31 maart 2020 de conclusie heeft getrokken dat [appellante sub 2] te goeder trouw was, neemt niet weg dat de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat [appellante sub 2] ten tijde van het nemen van de beslissing had kunnen en behoren te weten dat het bedrag van de verschuldigde wettelijke rente in die beslissing op onjuiste wijze is berekend, zodat zij er rekening mee had kunnen houden dat het college zou terugkomen van die beslissing.

7.2. Op grond van artikel 6:119a, eerste lid, van het BW is de in deze bepaling bedoelde wettelijke rente verschuldigd bij vertraging in de voldoening van een geldsom die voortvloeit uit een handelsovereenkomst. In deze bepaling is een handelsovereenkomst gedefinieerd als de overeenkomst om baat die tot stand is gekomen tussen één of meer natuurlijke personen, die handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf, of rechtspersonen.

Met de toekenning van een tegemoetkoming in planschade wordt een publiekrechtelijk rechtsgevolg in het leven geroepen. Dit rechtsgevolg houdt in dat het bestuursorgaan verplicht is om deze tegemoetkoming aan de aanvrager uit te keren. De uitkering van de tegemoetkoming vloeit niet voort uit een handelsovereenkomst naar burgerlijk recht, maar uit een publiekrechtelijke rechtsbetrekking. Op de berekening van de hoogte van de wettelijke rente is artikel 6:119a, eerste lid, van het BW dus niet van toepassing. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:777) onder 8.1.

[appellante sub 2] had ten tijde van het nemen van de rentebeslissing kunnen weten dat zij geen

aanspraak had op vergoeding van wettelijke handelsrente over de tegemoetkoming. Op basis van de tekst van de wet had daarover bij haar, anders dan zij stelt, redelijkerwijs geen misverstand kunnen bestaan. Verder was ten tijde van het nemen van de rentebeslissing ook op grond van de rechtspraak niet onduidelijk of onzeker welk rentetarief in dit geval van toepassing is. In de schriftelijke uiteenzetting heeft het college gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 11 december 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:2340). In deze uitspraak, die is gedaan in een geschil over schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen van een bestuursorgaan door niet tijdig te beslissen op een aanvraag om een standplaatsvergunning, heeft de Afdeling overwogen dat het bestuursorgaan de hoogte van de wettelijke rente over het bedrag van de schadevergoeding moet berekenen overeenkomstig artikel 6:119 van het BW, omdat het niet gaat om een handelsovereenkomst als bedoeld in artikel 6:119a van het BW. Niet valt in te zien waarom dat bij een tegemoetkoming in planschade anders zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

8. Het incidenteel hoger beroep is ongegrond.

Oordeel van de Afdeling over het hoger beroep

9. Het college beoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het vóór 6 juli 2021 in deze zaak geen beschikking als bedoeld in artikel 4:99 van de Awb heeft genomen, zodat met het besluit van die datum niet wordt teruggekomen van een eerdere beschikking. Het college voert aan dat de aanspraak op de tegemoetkoming in planschade, vermeerderd met de wettelijke rente, in rechte is vast komen te staan met de uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2019. Met de naar aanleiding van deze uitspraak genomen rentebeslissing is slechts beoogd om zo snel mogelijk feitelijke uitvoering te geven aan de verplichting die in deze uitspraak is vastgesteld. Uit de rentebeslissing valt niet af te leiden dat het college daarvan heeft willen afwijken. De rentebeslissing is dan ook niet gericht op het rechtsgevolg dat de rechtbank daaraan heeft verbonden. Verder is niet in geschil dat de bekendmaking van de rentebeslissing niet heeft plaatsgevonden door toezending of uitreiking als bedoeld in artikel 3:41, eerste lid, van de Awb. Dit duidt erop dat geen beschikking als bedoeld in artikel 4:99 van de Awb is gegeven. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, was het aan [appellante sub 2] om te vragen om toezending van deze beschikking, aldus het college.

9.1. Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Awb wordt onder een besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Ingevolge artikel 1:3, tweede lid, van de Awb wordt onder een beschikking verstaan: een besluit dat niet

van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

9.2. In de uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2019 is de hoogte van de door het college verschuldigde wettelijke rente niet vastgesteld. In de daaropvolgende rentebeslissing heeft het college bepaald dat het [appellante sub 2] een bedrag van € 975.304,28 aan wettelijke rente zal betalen.

Daarom is deze beslissing gericht op rechtsgevolg en daarmee een besluit, als bedoeld in artikel 4:99 van de Awb, omdat hiermee is beoogd vast te stellen dat [appellante sub 2] aanspraak heeft op dit bedrag aan wettelijke rente.

In de Awb wordt onderscheid gemaakt tussen een besluit en de bekendmaking van een besluit. De bekendmaking van een besluit heeft, gelet op artikel 3:40 van de Awb, betekenis voor de inwerkingtreding van dat besluit, maar is geen voorwaarde voor de totstandkoming ervan. Als, zoals het college stelt, de bekendmaking van het besluit niet op de voorgeschreven wijze heeft plaatsgevonden, doet dat niet af aan het bestaan van dat besluit.

Het betoog slaagt niet.

10. Het college betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het terugkomen van het besluit tot vaststelling van de hoogte van de wettelijke rente in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens het college heeft de rechtbank een onjuiste uitleg en toepassing gegeven aan de uitspraak van de Afdeling van 1 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2053) en gaat de vergelijking met die uitspraak niet op. Zo heeft de rechtbank volledig buiten beschouwing gelaten dat het college na anderhalf jaar zelf de fout heeft ontdekt en daarna meteen alles in het werk heeft gesteld om het geld terug te vorderen. Ook is tussen het foutieve besluit en de ontdekking van de fout niet bestuursrechtelijk geprocedeerd. Verder heeft de rechtbank overwogen dat [appellante sub 2] had kunnen en behoren te weten dat het bedrag aan wettelijke rente te hoog is, zodat het onbegrijpelijk is dat de rechtbank, mede gelet op de vaste rechtspraak over het intrekken van een onherroepelijk besluit, niets met deze vaststelling heeft gedaan, aldus het college.

10.1. De Awb bevat geen algemene regeling van de intrekking van besluiten en geen bijzondere regeling voor de intrekking van beschikkingen als bedoeld in artikel 4:99 van deze wet. In de Wro is deze bijzondere regeling evenmin gegeven. Het is echter vaste rechtspraak dat ook in het geval dat een regeling over de intrekking van een besluit ontbreekt, het desbetreffende bestuursorgaan bevoegd is een onjuist besluit in te trekken, mits de aard van het besluit en de inhoud van de wettelijke regeling zich daartegen niet verzetten en het bestuursorgaan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht neemt. De bevoegdheid om een onjuist besluit in te trekken of, zoals in dit

geval, de verschuldigde wettelijke rente op een lager bedrag vast te stellen, wordt afgeleid uit de bevoegdheid om een begunstigend besluit te nemen. Deze bevoegdheid wordt beperkt door algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. In beginsel mag de belanghebbende erop vertrouwen dat een jegens hem genomen besluit juist is. Dat is niet het geval als de onjuistheid van het besluit te wijten is aan het feit dat de belanghebbende onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt of als hij wist of behoorde te weten dat het besluit onjuist is. In deze gevallen is intrekking van het besluit toegestaan. Dat is, volgens de rechtspraak, eveneens toegestaan als weliswaar geen sprake is van verkeerde inlichtingen of van een kenbare fout, maar het gaat om een vergissing die onverwijld en onmiskenbaar door het desbetreffende bestuursorgaan is herroepen en de belanghebbende in die korte tijd niet iets heeft gedaan of nagelaten dat niet meer zonder nadeel kan worden hersteld.

10.2. In dit geval verzetten de aard van het besluit en de inhoud van de toepasselijke wettelijke regeling zich niet tegen intrekking van het besluit of, zoals in dit geval, de vaststelling van de verschuldigde wettelijke rente op een lager bedrag. Verder volgt uit hetgeen hiervoor in rechtsoverwegingen 7 tot en met 7.2 is overwogen dat [appellante sub 2] behoorde te weten dat het besluit onjuist is. Dat betekent dat intrekking van het besluit, in die zin dat de verschuldigde wettelijke rente op een lager bedrag wordt vastgesteld, in beginsel was toegestaan. Of het college dat onverwijld heeft gedaan, zou, gelet op de vaste rechtspraak, slechts van belang zijn als geen sprake zou zijn van een kenbare fout. Die situatie doet zich in dit geval niet voor.

Dit betekent niet dat in het geheel geen betekenis toekomt aan het tijdsverloop tussen de datum van het besluit en de datum van de intrekking van het besluit. In dit geval heeft het college, kort nadat het had geconstateerd dat het in het besluit ten onrechte is uitgegaan van de wettelijke handelsrente, [appellante sub 2] hiervan op 4 juni 2020 op de hoogte gesteld. Na het vonnis van de rechtbank van 12 mei 2021 in de civiele procedure, waarin de gemeente Papendrecht het verschil tussen de handelsrente en de wettelijke rente heeft teruggevorderd, is dat standpunt neergelegd in het besluit van 6 juli 2021. Naar het oordeel van de Afdeling brengt onder deze omstandigheden het tijdsverloop niet met zich dat dit besluit in strijd met de rechtszekerheid is genomen. Hetzelfde geldt voor de overige omstandigheden die de rechtbank in haar uitspraak heeft vermeld. De rechtbank is ten onrechte tot een ander oordeel gekomen.

Het betoog slaagt.

11. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd. De Afdeling zal met toepassing van artikel 8:113, eerste

lid, van de Awb, een oordeel geven over het beroep. Daarbij zal zij alleen beroepsgronden bespreken waarover de rechtbank nog geen oordeel heeft gegeven en waarop zij na de overwegingen in hoger beroep nog moet beslissen.

Oordeel van de Afdeling over het beroep

12. [appellante sub 2] betoogt dat het terugkomen van het besluit van 19 februari 2019 in strijd is met het vertrouwensbeginsel. In het beroepschrift heeft zij verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1694).

12.1. Uit het oordeel van de Afdeling over het incidenteel hoger beroep volgt dat [appellante sub 2] behoorde te weten dat het rentebesluit niet juist is. Dat brengt met zich dat zij er, na de ontvangst van het bedrag van € 975.304,28, niet gerechtvaardigd op heeft kunnen vertrouwen dat het college niet van dat besluit zou terugkomen. Verder is niet in geschil dat het college na de ontdekking van de fout geen uitlatingen heeft gedaan of gedragingen heeft verricht die bij [appellante sub 2] redelijkerwijs de indruk hebben kunnen wekken dat het college geen gebruik zal maken van de bevoegdheid tot intrekking van dat besluit of tot vaststelling van de verschuldigde wettelijke rente op een lager bedrag.

Het betoog slaagt niet.

13. [appellante sub 2] betoogt verder dat het terugkomen van het rentebesluit in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Zij heeft daartoe in het beroepschrift het volgende aangevoerd.

In het rentebesluit is het bedrag van de verschuldigde wettelijke rente vastgesteld op € 975.304,28. [appellante sub 2] heeft er gedurende anderhalf jaar op vertrouwd dat dit bedrag juist was. Het besluit van 6 juli 2021, waarbij het bedrag van de verschuldigde wettelijke rente is vastgesteld op € 257.899,35, impliceert een terugvordering van € 717.404,93. Dit heeft een versturende en ontwrichtende werking op de bedrijfsvoering. Het leidt tot liquiditeitsproblemen en tot uitstel van reguliere bedrijfsinvesteringen. Wanneer tussen de uitbetaling en de terugvordering een langere periode is gelegen, is het des te waarschijnlijker dat het betaalde bedrag al is besteed en zijn de geschetste problemen bij terugvordering des te groter. In het algemeen kan het niet zo zijn dat een bestuursorgaan, nadat het zelf de wettelijke handelsrente heeft toegepast, zich later kan bedenken, met alle gevolgen van dien voor degene aan wie is betaald. Wie bewust betaalt, mag het betaalde later niet terugvorderen, behalve in zeer uitzonderlijke situaties.

In dit geval heeft het vaststellen van het bedrag van de verschuldigde rente op € 257.899,35 onevenredige gevolgen voor [appellante sub 2]. Het college heeft hiermee ten onrechte geen rekening gehouden bij het nemen van het besluit van 6 juli 2021.

13.1. Uit het oordeel van de Afdeling over het incidenteel hoger beroep volgt dat [appellante sub 2] behoorde te weten dat het rentebesluit niet juist is. Dat brengt met zich dat zij er, na de ontvangst van het bedrag van € 975.304,28, in haar bedrijfsvoering rekening mee had moeten houden dat het college van dat besluit zou kunnen terugkomen. Indien zij dat niet heeft gedaan, komen de gevolgen daarvan in beginsel voor haar rekening. Het betoog biedt geen aanknopingspunten voor het maken van een uitzondering op dit uitgangspunt. [appellante sub 2] heeft haar stellingen over de versturende en ontwrichtende werking van het besluit van 6 juli 2021 op haar bedrijfsvoering niet met feiten en omstandigheden aannemelijk gemaakt. In het betoog is geen grond te vinden voor het oordeel dat de gevolgen van dat besluit onevenredig zijn in verhouding tot het doel van dat besluit.

Het betoog slaagt niet.

14. Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

15. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellante sub 2] ongegrond;
- II. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht gegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 30 maart 2023 in zaak nr. 22/522;
- IV. verklaart het beroep van [appellante sub 2] ongegrond. (*Enz., enz., Red.*)

NOOT

1. Na jaren procederen valt het definitieve besluit. De gemeente Papendrecht moet aan haar wederpartij, een onderneming, € 1.145.000 betalen. Die verplichting vindt haar grondslag in de vaststelling dat de onderneming recht heeft op een tegemoetkoming in de door haar geleden planschade. De gemeente Papendrecht dient over dit bedrag ook wettelijke rente te vergoeden, met ingang van de datum waarop zij de aanvraag van die tegemoetkoming van de onderneming heeft ontvangen (23 maart 2011).²

2 De verplichting tot vergoeding van wettelijke rente met ingang van de datum van ontvangst van de aanvraag, volgt uit art. 6:5 sub b Wro, zie ook ro. 1. Met de overgang van het planschaderecht naar een nieuw nadeelcompensatiestelsel onder de Omgevingswet is dit artikel komen te vervallen en overgenomen in art. 4:129 sub d Awb. Dit met de aanvulling dat indien de schade later intreedt dan de ontvangst van de aanvraag, de wettelijke rente op dit latere tijdstip aanvangt.

2. En dan gaat het mis. Het college stelt samen met zijn eigen rechtshulpverlener een conceptbesluit op met daarin een berekening van de verschuldigde rente. De periode waarover de gemeente Papendrecht rente verschuldigd is, bedraagt op dat moment zo'n negen jaar. Het conceptbesluit gaat uit van de wettelijke handelsrente in plaats van de gewone wettelijke rente. Het college deelt het conceptbesluit met de onderneming en haar rechtshulpverlener. Die slaan daar niet op aan. Daarna stelt het college het besluit vast, uitgaande van de wettelijke handelsrente. Het verschil is aanzienlijk. Uitgaande van het tarief van de wettelijke handelsrente bedroeg de rente € 975.304,28. Uitgaande van het tarief van de gewone wettelijke rente zou de rente € 257.899,35 bedragen.

3. In het civiele recht is wettelijke rente de gefixeerde vergoeding van de schade die een schuldeiser lijdt, wanneer de schuldenaar in verzuim is met de betaling van een geldsom (art. 6:119 BW). Voor de wettelijke handelsrente geldt hetzelfde, maar dan wanneer de schuldenaar bij een handelsovereenkomst niet voor het einde van de contractuele betaaltermijn of, bij gebrek daaraan, de wettelijke betaaltermijn betaalt (art. 6:119a en 6:119b BW).

4. De artikelen 6:119a en 6:119b BW beschrijven een handelsovereenkomst als een transactie tussen ondernemingen of tussen ondernemingen en overheidsinstanties, die leidt tot het leveren van goederen of het verrichten van diensten tegen vergoeding.

5. De regeling van de wettelijke handelsrente vindt haar basis in de Europese Richtlijn Bestrijding van betalingsachterstanden 2000/35/EG, herschikt met Richtlijn 2011/7/EU. Het tarief van de wettelijke handelsrente is aanzienlijk hoger dan dat van de gewone wettelijke rente. Met deze extra hoge rente beoogt de Europese wetgever schuldenaren ertoe aan te zetten op tijd aan hun contractuele betalingsverplichtingen te voldoen. Vanwege haar Europees-rechtelijke achtergrond komt de wettelijke handelsrente alleen in beeld wanneer de verplichting om die geldsom te betalen, voortkomt uit een handelstransactie.

6. Het kan dus goed dat een bestuursorgaan wettelijke handelsrente aan een onderneming verschuldigd is. Maar dan moet er wel sprake zijn van een handelstransactie.

7. Het begrip handelstransactie dient volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof, autonoom en uniform te worden uitgelegd, zie HR 16 februari 2024, ECLI:NL:HR:2024:241, ro. 3.2.3. Alleen de primaire prestatie, de vergoeding voor het goed of de dienst, kan leiden tot een verplichting tot betaling van wettelijke handelsrente. Het voldoen aan een verplichting tot vergoeding van schade, is geen primaire prestatie, zie bijvoorbeeld HR 28 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:40, NJ 2013/368, ro. 3.2, (*Rabobank/Desenco c.s.*) en HR 30 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1710, ro. 3.1.2 (*Q-Park/Deka*).

8. Met de invoering van de vierde tranche van de Awb op 1 juli 2009, is ook in het bestuursrecht verankerd dat

de schuldenaar verplicht is wettelijke rente te vergoeden over de tijd dat deze met het betalen van een geldsom in verzuim is. Dit geldt zowel voor het bestuursorgaan als voor de belanghebbende. Artikel 4:98 Awb bepaalt dat hiervoor aansluiting wordt gezocht bij de regeling voor de wettelijke rente in het burgerlijk recht in artikel 6:119 BW. Op grond van artikel 4:99 Awb stelt een bestuursorgaan het bedrag van de verschuldigde wettelijke rente bij beschikking vast. Dit is verplicht wanneer het bestuursorgaan zelf de schuldenaar is. Wanneer de schuldenaar een burger is, kan het bestuursorgaan er ook van afzien om rente in rekening te brengen. Als het bestuursorgaan wettelijke rente vaststelt, dan dient de beschikking ook een berekening van het bedrag te bevatten.³

9. Nadat het college zich van zijn fout bewust was geworden, startte het college een civiele procedure tegen de onderneming waarin het verschil werd teruggevorderd. Vervolgens nam het college een nieuw besluit waarin de fout werd hersteld.

10. De onderneming maakte aanvankelijk zonder succes bezwaar tegen het 'herstelbesluit', maar de rechtbank bij wie zij vervolgens beroep instelde, oordeelde tot vernietiging van het besluit op bezwaar. Volgens de rechtbank wist de onderneming of had zij moeten weten dat het besluit waarbij in eerste instantie de wettelijke rente werd vastgesteld onjuist was, maar stond het beginsel van rechtszekerheid er om meerderlei redenen aan in de weg dat de gemeente Papendrecht haar eerdere beschikking, waarbij wettelijke handelsrente in plaats van gewone wettelijke rente werd toegekend, kon intrekken.

11. De gemeente Papendrecht stelde bij de Afdeling hoger beroep in tegen het oordeel van de rechtbank. De onderneming stelde incidenteel hoger beroep in.

12. In het incidentele hoger beroep bestreed de onderneming dat zij kon weten of behoorde te weten dat de rente op onjuiste wijze is vastgesteld. Zo meende haar rechtshulpverlener destijds dat op basis van de wet onduidelijk of onzeker zou zijn welk rentetarief van toepassing was. Deze had het college daarom verzocht in eerste instantie alleen de hoofdsom te betalen, en de wettelijke rente pas later als duidelijk zou zijn welk tarief van toepassing was.

13. Daarover had, zo oordeelt de Afdeling, op basis van de tekst van de wet echter redelijkerwijs geen misverstand kunnen bestaan. Bij de toekenning van planschade is sprake van een betalingsverplichting uit een publiekrechtelijke rechtsbetrekking (ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:777, ro. 8.1). In dat geval dient het bestuursorgaan de hoogte van de wettelijke rente over het bedrag van schadevergoeding te berekenen overeenkomstig artikel 6:119 BW. Het betreft immers geen betalingsverplichting uit een handelsovereenkomst (ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2340, ro. 6.1).

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 47.

14. De Afdeling oordeelde daarom dat de onderneming - mede gelet op het feit dat zij door een rechtshulpverlener werd bijgestaan - had kunnen of moeten weten dat de beslissing van het college onjuist was.

15. In het principale hoger beroep lag de vraag voor of het college het 'herstelbesluit' wel had mogen nemen. De Afdeling stelt voorop dat de Awb geen algemene regeling bevat voor de intrekking van besluiten en ook geen bijzondere regeling voor de intrekking van beschikkingen als bedoeld in artikel 4.99 Awb. In dat geval is het bestuursorgaan volgens vaste rechtspraak bevoegd een onjuist besluit in te trekken, mits de aard van dat besluit zich er niet tegen verzet en het bestuursorgaan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht neemt. Met name het rechtzekerheidsbeginsel speelt hierbij een rol. In zijn noot bij deze zelfde uitspraak in AB 2024/62 duidt annotator J. Wieland deze intrekkingbevoegdheid nader.

16. De belanghebbende mag er in beginsel op vertrouwen dat een jegens hem genomen besluit juist is. Dit is anders wanneer het bestuursorgaan door onjuiste informatie verstrekt door de belanghebbende zelf op het verkeerde been is gezet, of wanneer sprake is van kenbare fout. Dat laatste - zo begrijp ik het oordeel van de Afdeling - is hier het geval. In de gegeven omstandigheden was daarom geen sprake van strijd met het rechtzekerheidsbeginsel.

17. De onderneming voerde ook nog aan dat het terugkomen op het eerdere rentebesluit in strijd was met het evenredigheidsbeginsel. Ze diende immers een aanzienlijk bedrag terug te betalen. Dat zou volgens haar een verstorende en ontwrichtende werking hebben op de bedrijfsvoering. De Afdeling oordeelt echter dat, uit het oordeel dat de onderneming had moeten weten of behoren te weten dat er een fout was gemaakt, volgt dat zij er dus ook rekening mee had moeten houden dat het college op zijn besluit zou terugkomen. In dat geval zou zij het verschil tussen de wet-

telijke handelsrente en de gewone wettelijke rente moeten terugbetalen.

18. Het blijft een raadsel hoe het college tot zijn initiële vaststelling van de handelsrente heeft kunnen komen. Wat misschien aan de verwarring - die dus kennelijk ook bij de rechtshulpverlener van de onderneming leefde - kan hebben bijgedragen, is de invoering van artikel 6:119b BW op 16 maart 2013. Het college diende de wettelijke rente te berekenen met ingang van 23 maart 2011. Tot 16 maart 2013 vielen handelstransacties met overheidsorganisaties binnen het bereik van artikel 6:119a BW. Sinds de invoering van artikel 6:119b BW, zijn de handelstransacties met overheidsinstanties van het bereik van artikel 6:119a BW uitgezonderd. Voor de hoogte van het rentetarief maakt dit geen verschil. Het tarief van de handelsrente onder artikel 6:119a en 6:119b BW is hetzelfde.

19. Wat nog wel verschilt, is dat artikel 6:119b BW anders dan artikel 6:119a BW expliciet maakt dat het enkel toeziet op de handelsrente verschuldigd door de overheidsorganisatie *als schuldenaar* bij een handelstransactie met een onderneming. Wanneer een overheidsorganisatie daarentegen schuldeiser van een onderneming is, is geen sprake van een handelstransactie. Zie HvJEU 13 januari 2022, C-327/20, ECLI:EU:C:2022:23, ro. 37-44 (*Skarb Pastwa - Starosta Nyski / New Media Development & Hotel Services*).

20. Dat een bestuursorgaan zich - zoals in deze zaak - vergist, kan gebeuren, maar ongelukkig is het wel. Zeker nu de Afdeling in haar oordeel dat de onderneming beter had moeten weten, meeweegt dat de onderneming zich liet bijstaan door een rechtshulpverlener. Dit terwijl het college zich net zo goed door een rechtshulpverlener had laten bijstaan.

P.M. Vos