

# ECLI:NL:HR:2016:1278

Instantie	Hoge Raad
Datum uitspraak	24-06-2016
Datum publicatie	24-06-2016
Zaaknummer	15/01302
Formele relaties	Conclusie: <a href="#">ECLI:NL:PHR:2016:243</a> , Gevolgd In cassatie op : <a href="#">ECLI:NL:GHDHA:2014:4215</a> , Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Cassatie
Inhoudsindicatie	Onrechtmatige overheidsdaad. Kostenverhaal door gemeenten op Staat i.v.m. stroomstoring door helikopterongeval. Doorkruising van bijdrageregeling Wet rampen en zware ongevallen? Verhaal brandweerkosten in strijd met HR 11 december 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0788, NJ 1994/639 (Bluskosten Vlissingen)? Verwijzing naar HR 12 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3594, NJ 2015/366. Vergoedbaarheid loonkosten eigen ambtenaren. Verwijzing naar HR 19 december 1975, ECLI:NL:HR:1975:AC5664, NJ 1976/280.
Wetsverwijzingen	<a href="#">Burgerlijk Wetboek Boek 6</a> <a href="#">Burgerlijk Wetboek Boek 6 162</a> <a href="#">Wet rampen en zware ongevallen</a> <a href="#">Wet rampen en zware ongevallen 25</a> <a href="#">Brandweerwet 1985</a> <a href="#">Brandweerwet 1985 1</a> <a href="#">Wet veiligheidsregio's</a> <a href="#">Wet veiligheidsregio's 55</a> <a href="#">Besluit rijksbijdragen bijstands- en bestrijdingskosten</a> <a href="#">Besluit rijksbijdragen bijstands- en bestrijdingskosten 3</a>
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JB 2016/144 met annotatie van L.J.M. Timmermans JA 2016/125 met annotatie van mr. H.P. Verdam JIN 2016/182 met annotatie van L.J.M. Timmermans NJB 2016/1353 RvdW 2016/746 JWB 2016/251 O&A 2016/68 AB 2016/394 NJ 2017/139 RAV 2016/94

## Uitspraak

24 juni 2016

Eerste Kamer

15/01302

EE/AS

Hoge Raad der Nederlanden

Arrest

in de zaak van:

1. De publiekrechtelijke rechtspersoon STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie van Defensie),  
zetelende te 's-Gravenhage,
  2. [eiser 2],  
wonende te [woonplaats],
  3. [eiser 3],  
wonende te [woonplaats],
- EISERS tot cassatie,  
advocaat: mr. M.W. Scheltema,

t e g e n

1. de publiekrechtelijke rechtspersoon de GEMEENTE NEERIJNEN,  
zetelende te Neerijnen,
  2. de publiekrechtelijke rechtspersoon de GEMEENTE GELDERMALSEN,  
zetelende te Geldermalsen,
  3. de publiekrechtelijke rechtspersoon de GEMEENTE LINGEWAAL,  
zetelende te Asperen,
  4. de publiekrechtelijke rechtspersoon de GEMEENTE MAASDRIEL,  
zetelende te Kerkdriel,
- VERWEERSTERS in cassatie,  
advocaat: mr. M.E. Gelpke.

Eisers tot cassatie zullen, ieder afzonderlijk, hierna ook worden aangeduid als de Staat, [eiser 2] en [eiser 3] en gezamenlijk als de Staat c.s. Verweersters in cassatie zullen hierna aangeduid worden als de Gemeenten.

### **1 Het geding in feitelijke instanties**

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar de navolgende stukken:

- a. de vonnissen in de zaak 416733/HA ZA 12-469 van de rechtbank Den Haag van 25 juli 2012 en 9 januari 2013;
- b. het arrest in de zaak 200.126.757/01 van het gerechtshof Den Haag van 25 november 2014.

Het arrest van het hof is aan dit arrest gehecht.

## **2 Het geding in cassatie**

Tegen het arrest van het hof hebben de Staat c.s. beroep in cassatie ingesteld. De cassatiedagvaarding is aan dit arrest gehecht en maakt daarvan deel uit.

De Gemeenten hebben geconcludeerd tot verwerping van het beroep.

De zaak is voor partijen toegelicht door hun advocaten.

De conclusie van de Advocaat-Generaal L.A.D. Keus strekt tot verwerping van het cassatieberoep.

De advocaat van de Staat c.s. heeft bij brief van 22 april 2016 op die conclusie gereageerd.

## **3 Beoordeling van het middel**

3.1 In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

- i) Op 12 december 2007 voerden [eiser 2] en [eiser 3], indertijd in dienst bij het Ministerie van Defensie, in het kader van een oefening in het gebied Bommeler- en Tielerwaard een vlucht uit met een Apache-gevechtshelikopter. Tijdens de vlucht is de helikopter tegen hoogspanningsleidingen aangevlogen. Er zijn zes hoogspanningsleidingen gebroken en drie draagarmen van hoogspanningsmasten afgebroken. [eiser 2] en [eiser 3] zijn hiervoor beiden strafrechtelijk veroordeeld.

- ii) Als gevolg van dit ongeval ontstond een stroomstoring in de Gemeenten, waarbij ongeveer vijftigduizend huishoudens van 12 december 2007 tot en met 14 december 2007 zonder stroom kwamen te zitten.

De Gemeenten hebben kosten moeten maken ter bestrijding van de gevolgen van deze stroomstoring.

- iii) In 2008 hebben de Gemeenten zich voor vergoeding van de kosten gewend tot het Ministerie van Defensie en, met uitzondering van de gemeente Geldermalsen, tot het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: het Ministerie van BZK). De gemeente Neerijnen heeft verzocht om betaling van € 89.397,94, de gemeente Geldermalsen om betaling van € 39.457,71, de gemeente Lingewaal om betaling van € 68.871,19 en de gemeente Maasdriel om betaling van € 279.727,69.

- iv) Op 15 september 2009 heeft het Ministerie van BZK aan de gemeenten Neerijnen, Lingewaal en Maasdriel bericht dat de bijdrage uit 's Rijks kas in de kosten van de bestrijding van de stroomuitval op de voet van art. 25 van de Wet rampen en zware ongevallen (hierna: Wrzo), mede gelet op de in het Besluit Rijksbijdragen bijstands- en bestrijdingskosten (hierna: Brbb) gestelde nadere regels, wordt gesteld op € 0,- voor de gemeenten Neerijnen en Lingewaal en op € 2.873,83 voor de gemeente Maasdriel.

- v) Op 25 mei 2010 heeft het Ministerie van Defensie aan de Gemeenten bericht dat de kosten van rampbestrijding, voor zover die niet als rijksbijdrage als bedoeld in de Wrzo en het Brbb zijn vergoed, niet voor vergoeding op privaatrechtelijke grondslag in aanmerking komen.

3.2.1 Voor zover in cassatie van belang, hebben de Gemeenten, in dit geding verklaringen voor recht gevorderd die erop neerkomen dat de Staat c.s. in verband met het ongeval jegens de Gemeenten uit onrechtmatige daad aansprakelijk en uit dien hoofde schadeplichtig zijn. Verder hebben zij gevorderd hoofdelijke veroordeling van de Staat c.s. tot schadevergoeding, op te maken bij staat.

De Staat c.s. hebben het verweer gevoerd dat de Gemeenten, door dit kostenverhaal op privaatrechtelijke grondslag te vorderen, de publiekrechtelijke regeling van de Wrzo en het Brbb op onaanvaardbare wijze doorkruisen. De Staat c.s. hebben met betrekking tot de door

de Gemeenten gevorderde brandweerkosten voorts een beroep gedaan op HR 11 december 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0788, NJ 1994/639 (Bluskosten Vlissingen). Ook hebben de Staat c.s. het verweer gevoerd dat de gevorderde bedragen deels niet als door het ongeval veroorzaakte schade zijn aan te merken.

De rechtbank heeft de vorderingen van de Gemeenten ten dele toegewezen.

- 3.2.2 Voor zover in cassatie van belang, heeft het hof de vorderingen van de Gemeenten alsnog geheel toegewezen. Daartoe heeft het hof overwogen dat niet kan worden aangenomen dat privaatrechtelijk verhaal van de kosten van rampbestrijding van de Gemeenten op de Staat een onaanvaardbare doorkruising oplevert van de in de Wrzo en het Brbb voorziene mogelijkheid om de Staat om een bijdrage in zodanige kosten te vragen (rov. 2.2-2.8) en dat het arrest Bluskosten Vlissingen (hiervoor genoemd in 3.2.1) niet aan dat verhaal in de weg staat (rov. 2.9-2.10). Voorts heeft het hof overwogen dat de door de Gemeenten gevorderde vergoeding van loonkosten kan worden begroot door de uren die de ambtenaren van de Gemeenten aan de met het ongeval samenhangende werkzaamheden hebben besteed, dan wel als gevolg van het ongeval niet hebben kunnen werken en dus hebben moeten inhalen, te vermenigvuldigen met de loonkosten per uur van de desbetreffende werknemers (rov. 2.15).
- 3.3.1 Onderdeel 1.1 richt klachten tegen het oordeel van het hof dat geen sprake is van een onaanvaardbare doorkruising van de Wrzo en het Brbb. Deze klachten falen om de navolgende redenen.
- 3.3.2 Art. 25 Wrzo en de regels van het Brbb voorzagen in een bijdrage uit 's Rijks kas in de kosten die voor de gemeenten voortvloeien uit de daadwerkelijke bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval en de gevolgen daarvan (de Wrzo is per 1 oktober 2010 ingetrokken en vervangen door de Wet veiligheidsregio's). Zoals het hof met juistheid in rov. 2.5-2.8 heeft overwogen en het middel dan ook terecht niet bestrijdt, is met deze regeling niet beoogd verhaal van deze kosten door gemeenten uit te sluiten of uitputtend te regelen. Verhaal van deze kosten indien daartoe een wettelijke grond bestaat, zoals in het geval van een onrechtmatige daad als bedoeld in art. 6:162 BW, is, zoals het hof heeft overwogen, juist uitdrukkelijk mogelijk geacht (Kamerstukken II 1982-1983, 16 978, nr. 5, p. 20, en 1983-1984, 16 978, nr. 8, p. 10; zie ook de toelichting op art. 3 lid 2, aanhef en onder a, Brbb in de Nota van toelichting, Stb 2002, 50, p. 9/10). Gemeenten hebben dus de mogelijkheid van dat verhaal.
- 3.3.3 Anders dan de Staat c.s. betogen, is er geen grond om hierover anders te oordelen indien, zoals in dit geval, een gemeente verhaal zoekt op de Staat. De tekst van de Wrzo en het Brbb en de daarop (in respectievelijk de Kamerstukken en het Staatsblad) gegeven toelichtingen bieden geen aanknopingspunt voor de door de Staat c.s. aan dit betoog ten grondslag gelegde stelling dat de Wrzo en het Brbb een exclusieve of uitputtende regeling bevatten van, kort gezegd, de onderlinge draagplicht van Staat en gemeenten met betrekking tot de onderhavige kosten, welke aan kostenverhaal door gemeenten op een bijzondere wettelijke grond, zoals onrechtmatige daad, in de weg zou staan of die door dat kostenverhaal onaanvaardbaar zou worden doorkruist. Dat, zoals de Staat c.s. aanvoeren, het Brbb (in art. 3 lid 3) bij de vaststelling van de bijdrage uit 's Rijks kas uitgaat van een drempelbedrag waaronder de gemaakte kosten voor eigen rekening van de gemeente blijven, vormt niet een dergelijk aanknopingspunt. Ook anderszins bestaat zo'n aanknopingspunt niet. Dit kostenverhaal is derhalve, zoals het hof terecht heeft geoordeeld, ook mogelijk op de Staat.
- 3.3.4 Anders dan de Staat c.s. aanvoeren, leidt deze mogelijkheid niet tot een dubbele vergoeding van de door een gemeente gemaakte kosten. De bijdrage die een gemeente op de voet van art. 25 Wrzo heeft ontvangen, strekt immers in mindering op de in het kader van het

kostenverhaal aan haar te betalen schadevergoeding.

3.4 De onderdelen 1.2 en 1.3 gaan uit van een verkeerde lezing van het oordeel van het hof en kunnen daarom bij gebrek aan feitelijke grondslag niet tot cassatie leiden.

3.5.1 De onderdelen 1.4 en 1.5 keren zich tegen het oordeel van het hof in rov. 2.9 en 2.10 dat het verhaal van de brandweerkosten die door de Gemeenten zijn gemaakt, (ook) niet in strijd komt met de beslissing in het hiervoor in 3.2.1 genoemde Bluskosten Vlissingen-arrest dat, kort gezegd, gemeenten geen verhaal hebben voor kosten gemaakt bij de uitvoering van de brandweertaak als omschreven in art. 1 lid 4, aanhef en onder b, van de ten tijde van het ongeval geldende Brandweerwet 1985 (te weten: "het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand") .

3.5.2 Het oordeel van het hof berust onder meer op de grond dat de brandweerkosten waarvan de Gemeenten in deze zaak vergoeding vorderen, zien op het verrichten van "meer hulpverlenende taken, zoals assistentie bij het plaatsen van aggregaten, controleren van woningen en bedrijfspanden op problemen als gevolg van de stroomstoring, afvoer van bedorven materialen en dergelijke" en (derhalve) niet op de uitvoering van de in art. 1 lid 4, aanhef en onder b, Brandweerwet 1985 omschreven brandweertaak. Dit oordeel geeft geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting (vgl. HR 12 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3594, NJ 2015/366, rov. 3.3.2), is niet onbegrijpelijk en behoefde geen nadere motivering. Ook de onderdelen 1.4. en 1.5 falen derhalve.

3.6.1 De onderdelen 2.1 en 2.2 zijn gericht tegen het oordeel van het hof dat de Gemeenten aanspraak kunnen maken op vergoeding van loonkosten. Volgens de onderdelen is er in de onderhavige zaak sprake van stagnatie- of exploitatieschade, die in beginsel concreet dient te worden berekend aan de hand van de door de Gemeenten in dat verband daadwerkelijk geleden schade. Van schade in verband met de loonkosten is slechts sprake indien de Gemeenten door hun eigen ambtenaren gemaakte overuren hebben moeten betalen dan wel doordat zij werkzaamheden hebben moeten uitbesteden en daarvoor (loon)kosten hebben moeten maken. Daarvan is geen sprake voor zover het werk tijdens reguliere werktijden kon worden verricht, aldus de onderdelen.

3.6.2 De onderdelen zijn tevergeefs voorgesteld. Anders dan zij veronderstellen, is het hof van een concreet schadebegrip uitgegaan, waarbij de door de Gemeenten geleden schade niet zozeer bestaat in het feit dat zij meer loonkosten voor hun ambtenaren hebben moeten maken dan zonder het ongeval het geval zou zijn geweest, maar in het feit dat die ambtenaren - anders dan het geval zou zijn geweest als het ongeval was uitgebleven - gedurende een deel van de door de Gemeenten betaalde arbeidstijd niet hun reguliere werkzaamheden hebben kunnen verrichten en de Gemeenten tegenover de door hen betaalde loonkosten het resultaat van die reguliere werkzaamheden daarom hebben moeten missen. Dat oordeel geeft geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting en is niet onbegrijpelijk (vgl. HR 19 december 1975, ECLI:NL:HR:1975:AC5664, NJ 1976/280).

#### **4 Beslissing**

De Hoge Raad:

verwerpt het beroep;

veroordeelt de Staat c.s. in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de Gemeenten begroot op € 848,34 aan verschotten en € 2.200,-- voor salaris.

Dit arrest is gewezen door de vice-president E.J. Numann als voorzitter en de raadsheren A.H.T.

Heisterkamp, G. Snijders, M.V. Polak en T.H. Tanja-van den Broek, en in het openbaar uitgesproken door de raadsheer G. de Groot op 24 juni 2016.