

LEGAL UPDATE

Wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet bij Tweede Kamer ingediend

Deel I - Onteigening

Datum: 7 februari 2019

Op 1 februari 2019 is het [wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet](#) ingediend bij de Tweede Kamer. De Aanvullingswet grondeigendom bevat regels over onteigening, het voorkeursrecht, kavelruil en landinrichting in het landelijk gebied. Regels die nu zijn geregeld in de Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wet inrichting landelijk gebied. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een regeling voor stedelijke kavelruil en een verdere aanpassing van de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet tot een regeling voor kostenverhaal die ook toepasbaar is bij organische gebiedsontwikkeling.

In een vierluik besteden wij aandacht aan het wetsvoorstel. In deze Legal Update staat de regeling van de onteigening centraal.

De huidige Onteigeningswet

Onder de huidige Onteigeningswet bestaat de onteigeningsprocedure uit twee fasen. De eerste is de administratieve fase: deze start met een verzoek van het bevoegd bestuursorgaan aan de Kroon om bij Koninklijk Besluit de gronden ter onteigening aan te wijzen. De tweede fase is de gerechtelijke fase, waarin de civiele rechter de onteigening uitspreekt en de schadeloosstelling vaststelt.

Het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel wordt ervoor gekozen om de onteigeningsregeling zowel inhoudelijk als procedureel zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het systeem van de Omgevingswet. Dat betekent dat bestuursorganen de bevoegdheid krijgen om te besluiten tot onteigening door middel van een onteigeningsbeschikking. Deze komt tot stand volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb).

Toen het conceptwetsvoorstel in 2016 in consultatie werd gebracht, is er veel kritiek geuit op dit systeem. Aangegeven werd dat in dit systeem het niet ondenkbaar zou zijn, dat onteigening een feit is, zonder dat daar een rechter aan te pas is gekomen. Immers, het initiatief om de rechter in te schakelen ligt in het bestuursrecht bij degene die door het besluit wordt getroffen, in dit geval de eigenaar. Op [20 januari 2017](#) heeft de minister van (toen nog) Infrastructuur en Milieu daarom al aangekondigd de voorgestelde onteigeningsprocedure zo te versterken dat de bestuursrechter bij elke onteigening zal zijn betrokken. Aan deze toezegging is uitvoering gegeven door invoering van de bekrachtigingsprocedure door de bestuursrechter. Nadat de onteigeningsbeschikking is bekendgemaakt, moet het bestuursorgaan de bestuursrechter verzoeken de beschikking te bekrachtigen. Van de uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De burgerlijke rechter blijft bevoegd om de schadeloosstelling vast te stellen.

Advies Afdeling advisering en wat heeft de regering daarmee gedaan?

In zijn [advies van 3 augustus 2018](#) heeft de Afdeling advisering van de Raad van State geadviseerd om de gemaakte keuze voor rechtsbescherming in twee instanties tegen de onteigeningsbeschikking te heroverwegen. Als reden hiervoor geeft de Afdeling aan dat tegen twee van de drie besluiten die als grondslag voor het onteigeningsbelang kunnen dienen – het omgevingsplan en het projectbesluit – op grond van de Omgevingswet beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaat. Een dergelijke keuze sluit volgens de Afdeling advisering aan bij de wijze waarop de

rechtsbescherming tegen vergelijkbare besluiten in de huidige wetgeving is geregeld. Aansluiten bij deze regelgeving acht de Afdeling advisering logisch. Dan kan tevens worden voorzien in de mogelijkheid van gecoördineerde besluitvorming (afdeling 3.5 Awb) en wordt de procedure voor betrokkenen veel eenvoudiger.

De regering gaat in dit voorstel niet mee. Zij hecht veel belang aan de motie Veldman/Ronnes ([Kamerstukken II, 29383, nr. 261](#)) waarin de regering is verzocht te borgen dat onder de toekomstige regelgeving omtrent onteigening de positie en de bescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig blijven aan de huidige situatie en waar mogelijk zelfs versterkt worden.

De Afdeling advisering had ook kritiek op de wijze van toetsing door de bestuursrechter van de onteigeningsbeschikking. Het wetsvoorstel laat aan de bestuursrechter de ruimte en verantwoordelijkheid om een passende toetsingsmaatstaf en een passend toetsingsmoment te kiezen voor zijn toetsing. Gelet op de aard van de onteigeningsbeschikking, het unieke karakter van de bekrachtigingsprocedure en het feit dat onteigening ingrijpt in een fundamenteel recht dat wordt beschermd door de Grondwet en het eerste Protocol bij het EVRM, adviseert de Afdeling de toetsingsmaatstaf wettelijk vast te leggen. Ook daarin gaat de regering niet mee. Het vastleggen van een toetsingsmaatstaf zou betekenen dat een uitzondering wordt gemaakt op het algemene beginsel dat de rechter zelf de aard van zijn toetsing bepaalt.

Ten derde wijst de Afdeling advisering erop dat het belanghebbende begrip in de Awb mogelijk enger is dan de kring van gerechtigden die op grond van de huidige Onteigeningswet aan een gerechtelijke procedure over onteigening kan deelnemen. Daar vallen bijvoorbeeld ook (onder)huurder, (onder)pachters en bezitters onder. Het is de vraag of zij, in het nieuwe stelsel een rechtstreeks belang bij een onteigeningsbeschikking hebben. De regering heeft zich deze kritiek aangetrokken en in het wetsvoorstel expliciet bepaald wie tegen de onteigeningsbeschikking bedenkingen kunnen inbrengen.

Een laatste kritiekpunt van de Afdeling advisering betreft de derdenbenoeming. De huidige Onteigeningswet voorziet in de mogelijkheid om, als de eigenaar is overleden of in het buitenland woont, de procedure te voeren tegen een door de rechtbank benoemde derde, die de belangen van de eigenaar behartigt. Het wetsvoorstel kent in de bekrachtigingsprocedure van de onteigeningsbeschikking een dergelijke mogelijkheid niet. Dat kan er volgens de Afdeling advisering toe leiden dat een eigenaar zijn eigendom verliest zonder dat hij hiervan weet. Volgens de Afdeling advisering strookt dit niet met het uitgangspunt van de regering dat de rechtspositie van eigenaren en rechthebbenden ten minste gelijkwaardig dient te zijn aan die onder de Onteigeningswet. Gek genoeg vindt de regering geen reden om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. Volgens de regering is de kans dat de eigenaar niet weet van zijn verlies van eigendom erg klein en bovendien moet de bestuursrechter sowieso de onteigeningsbeschikking toetsen en dus met de belangen van overleden, of in het buitenland woonachtige, eigenaren rekening houden.

Dit is een Legal Update van Monique Rus.

Voor meer informatie:

Monique Rus
+31 30 25 95 521
moniquerus@vbk.nl