

Nieuwsbrief 'Aftellen naar de Omgevingswet'

Onteigenen onder de Omgevingswet: een systeemwijziging

Datum: 11 november 2021

Deze blog maakt onderdeel uit van het thema 'Aanvullingswet grondeigendom' in de reeks 'Aftellen naar de Omgevingswet'.

De Aanvullingswet grondeigendom regelt vanaf inwerkingtreding op 1 januari 2023 de integratie van het voorkeursrecht, onteigening, landinrichting en kavelruil in de Omgevingswet. Dit zijn bestaande grondbeleidsinstrumenten die worden aangepast aan de systematiek en de kenmerken van de Omgevingswet. In deze blog staan wij stil bij het instrument onteigening.

Onteigening onder het huidige stelsel

De regels over onteigening zijn nu geregeld in de Onteigeningswet. De huidige onteigeningsprocedure kent twee fases: de administratieve fase en de gerechtelijke fase.

In de administratieve fase oordeelt de Kroon als bestuursorgaan over de toelaatbaarheid van de onteigening, aan de hand van criteria met betrekking tot het algemeen belang, noodzaak en urgentie. In het Koninklijk Besluit (KB) worden gronden ter onteigening aangewezen. Daarop volgt de gerechtelijke fase, waarin de burgerlijke rechter:

- oordeelt over de rechtmatigheid van de onteigening;
- de onteigening uitspreekt;
- de omvang van de schadeloosstelling van de rechthebbenden vaststelt.

De administratieve fase wordt voorbereid volgens de regels van de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV): er wordt een ontwerp-KB ter inzage gelegd en belanghebbenden kunnen een zienswijze indienen. Vervolgens wordt een definitief KB geslagen. Hiertegen staat geen rechtsmiddel open.

In de gerechtelijke fase wordt de rechtmatigheid van de onteigening nog wel beperkt getoetst door de burgerlijke rechter. Tegen de uitspraak van de burgerlijke rechter over de onteigening en de hoogte van de schadeloosstelling staat geen hoger beroep open, maar enkel beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

Systeemwijziging in de Omgevingswet

De Omgevingswet voorziet in een duidelijker splitsing tussen de procedure over de eigenlijke onteigening (de eigendomsontneming) en de procedure over de omvang van de schadeloosstelling. Waar onder de Onteigeningswet de burgerlijke rechter uitspraak doet over zowel de eigendomsontneming als de schadeloosstelling, brengt de Omgevingswet de procedure over de eigendomsontneming volledig onder in het bestuursrechtelijke kader. Alleen de vaststelling van de schadeloosstelling blijft bij de burgerlijke rechter.

De bevoegdheid van de Kroon om op grond van de Onteigeningswet (op verzoek) onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen, verdwijnt. In plaats daarvan wordt een beperkt aantal bestuursorganen zelf bevoegd om te beslissen over de aanwijzing van gronden ter onteigening. Dit gebeurt in een 'onteigeningsbeschikking'. Deze zelfstandige bevoegdheid komt dan toe aan de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap, provinciale staten en een minister. Op de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking is de UOV van toepassing.

Rechtsbescherming tegen de eigendomsontneming

In het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Omgevingswet was het de bedoeling dat de rechtsbescherming tegen een onteigeningsbeschikking uniform zou gaan verlopen met de rechtsbescherming tegen reguliere beschikkingen, volgens het vaste stramien van de Awb. Dat zou

echter betekenen dat een belanghebbende die heeft nagelaten een zienswijze in te dienen tegen het ontwerp onteigeningsbeschikking, daarna geen mogelijkheden meer heeft om de eigendomsontneming door een rechter te laten toetsen. In de kritiek die volgde op het ontbreken van een verplichte rechterlijke toets, zag de regering aanleiding om een uniek bestuursrechtelijk instrument in het leven te roepen: de 'bekrachtigingsprocedure'. Ook zag de regering aanleiding tot het mogelijk maken van beroep in twee instanties: bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling).

Bekrachtigingsprocedure

Het bestuursorgaan dat een onteigeningsbeschikking heeft genomen, is verplicht de bestuursrechter te verzoeken deze beschikking te bekrachtigen. Het bekrachtigingsverzoek moet worden gedaan binnen zes weken nadat de onteigeningsbeschikking ter inzage is gelegd. Binnen deze termijn is het voor belanghebbenden mogelijk om bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking bij de bestuursrechter naar voren te brengen. Ongeacht of er bedenkingen naar voren zijn gebracht, beoordeelt de rechter als 'basistoets' of er is voldaan aan de eisen om tot onteigening te mogen overgaan. Binnen zes maanden nadat het bestuursorgaan op eventuele bedenkingen heeft gereageerd, doet de rechtbank uitspraak. In de uitspraak veroordeelt de rechtbank het bestuursorgaan in de integrale kosten van de procedure, de voorbereidingsprocedure en het minnelijk overleg dat voorafgaand aan de onteigeningsbeschikking plaatsvond.

Tegen de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling. Hoger beroep staat niet open voor een belanghebbende aan wie kan worden verweten dat er geen bedenkingen naar voren zijn gebracht. Ook in hoger beroep geldt een integrale proceskostenveroordeling voor het bestuursorgaan.

De schadeloosstellingsprocedure

Doordat de burgerlijke rechter geen uitspraak meer doet over de onteigening zelf, is de procedure om de schadeloosstelling vast te stellen losgekoppeld van de eigendomsontneming. Om die reden is ook de procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling ingrijpend aangepast. De materiële regels over de omvang van de schadeloosstelling wijzigen echter niet.

De schadeloosstellingsprocedure begint met een verzoek van de onteigenaar aan de rechtbank om de schadeloosstelling vast te stellen. Dat verzoek kan worden gedaan nadat de onteigeningsbeschikking bekend is gemaakt, en moet – op straffe van verval van die beschikking – worden gedaan binnen twaalf maanden nadat de beschikking onherroepelijk is. Een belanghebbende kan een verweerschrift indienen. De rechtbank benoemt deskundigen en stelt de voorlopige schadeloosstelling vast. Nadat de deskundigen hun definitieve advies hebben opgesteld, wordt een zitting gehouden en stelt de rechtbank de definitieve schadeloosstelling vast. Tegen het vonnis van de rechtbank over de schadeloosstelling staat alleen beroep in cassatie open. Die situatie blijft dus gelijk aan de huidige Onteigeningswet.

De eigendomsovergang

De eigendom gaat onder de Omgevingswet niet meer over door inschrijving in de openbare registers van een rechterlijke uitspraak, maar door inschrijving van een door een notaris op te stellen onteigeningsakte. De onteigeningsakte kan alleen passeren als:

- de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is;
- het besluit ter uitvoering waarvan de onteigening nodig is onherroepelijk is;
- de voorlopige schadeloosstelling is betaald.

Overgangsrecht

De regels van de Onteigeningswet blijven van toepassing op een onteigeningsverzoek dat voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ingediend bij de Kroon. Het oude recht wordt gevolgd totdat de onteigening volledig is afgerond en de definitieve schadeloosstelling is betaald.

Conclusie

De regeling over onteigening verandert met de invoering van de Omgevingswet aanzienlijk: er wordt afscheid genomen van de administratieve Kroon-procedure. In de plaats komt een onteigeningsbeschikking met een unieke bestuursrechtelijke bekrachtigingsprocedure waarin de eigendomsontneming wordt getoetst. Ook wordt de rechtsbescherming tegen de eigendomsontneming flink verhoogd: in plaats van een marginale toetsing door de burgerlijke rechter met mogelijkheid van cassatieberoep, is voorzien in de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling.

Hoewel de regering in de parlementaire behandeling heeft aangegeven dat met deze beroepsmogelijkheid in twee instanties geen tijdsverlies zal optreden, is de verwachting uit de praktijk dat dit wel degelijk tot (forse) vertraging van onteigeningsprocedures gaat leiden. Het voeren van twee procedures kost nu eenmaal tijd. Gelet op de verplichte proceskostenvergoeding, bestaat er voor eigenaren ook weinig aanleiding om van deze beroepsmogelijkheden geen gebruik te maken. Het kan voor overheden dan ook een overweging zijn om – zeker als spoed bij de grondverwerving geboden is – te overwegen om de onteigeningsprocedure te starten vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet, zodat de hele procedure nog volgens de regels van de Onteigeningswet zal verlopen.

Deze blog is geschreven door Alrik Bijkerk en Carmen Corsten en is onderdeel van onze reeks over de Omgevingswet. Heeft u vragen naar aanleiding van een van onze blogs over de Omgevingswet, neemt u dan gerust contact met ons op. Wij zijn u graag van dienst.

Voor meer informatie:

Alrik Bijkerk
+31 30 25 95 549
alrikbijkerk@vbk.nl

Carmen Corsten
+31 30 25 95 563
carmencorsten@vbk.nl