

Aanvullend advies

Aanvullingswet grondeigendom, onderdeel onteigening

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan de minister van Infrastructuur en Milieu
drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Inhoud van brief

Bij brief van 22 juni 2017, ontvangen op 26 juni met bovengenoemd kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') een aanvullend advies uit te brengen inzake de Aanvullingswet Grondeigendom, onderdeel onteigening (het 'Wetsvoorstel').

Het wetsvoorstel

In situaties waarin de minnelijke verwerving van een onroerende zaak niet of niet tijdig lukt, vormt onteigening een onmisbaar instrument om initiatieven of beleid in de fysiek leefomgeving tot uitvoering te brengen, aldus de toelichting. De regering wil via de Omgevingswet een integraal en samenhangend instrumentarium bieden voor beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De regels voor onteigening ten behoeve van activiteiten in de fysieke leefomgeving worden daarom via deze Aanvullingswet opgenomen in de Omgevingswet.

De Raad heeft eerder over dit Wetsvoorstel geadviseerd op 14 november 2016¹. Naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen in de eerste consultatieronde is het onderdeel onteigening uit het toenmalige concept wetsvoorstel sterk aangepast en nogmaals ter advisering aan de Raad voorgelegd.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

¹ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Wetgevingsadvies/nr/2016/31>

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

Advies

1. Algemeen

De Raad wil zijn waardering uitspreken voor het feit dat de Minister zijn advies heeft gevolgd en in het Wetsvoorstel een gegarandeerde rechterlijke toets bij de bestuursrechter heeft opgenomen, alvorens tot onteigening kan worden overgegaan.

2. Bekrachtigingsprocedure

Inhoud

In de onteigeningsprocedure staan het algemeen belang, de noodzaak en de urgentie van de onteigening centraal. Het bevoegde bestuursorgaan neemt de onteigeningsbeschikking. Op de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing. De vastgestelde onteigeningsbeschikking wordt bekend gemaakt aan belanghebbenden en samen met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd. Vervolgens verzoekt het bestuursorgaan de bestuursrechter de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen (bekrachtigingsprocedure; afdeling 16.7A en 16.7B). Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank hun bedenkingen tegen de onteigening kenbaar maken. Op basis van de bedenkingen en een wettelijk vastgestelde basistoets die in alle gevallen moet worden uitgevoerd, beoordeelt de rechtbank of de onteigeningsbeschikking bekrachtigd kan worden. Met de bekrachtiging treedt de onteigeningsbeschikking in werking. Tegen de uitspraak van de bestuursrechter staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Algemeen

De Raad kan zich in grote lijnen vinden in de voorgestelde bekrachtigingsprocedure. Op deze wijze wordt voorzien in een betere bescherming van belanghebbenden tegen een ingrijpend middel als de onteigening doordat deze niet kan plaatsvinden zonder dat de bestuursrechter zich heeft hierover heeft uitgesproken. Artikel 16.#13 van het Wetsvoorstel voorziet in een ambtshalve basistoets. Ongeacht of tegen de beschikking bedenkingen zijn ingediend, toetst de bestuursrechter het verzoek tot bekrachtiging aan een aantal voorwaarden die zijn opgenomen in dit artikel. De Raad ziet hierin een belangrijke verbetering ten opzichte van de bestuursrechtelijke procedure zoals die was opgenomen in het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Procedure

- belanghebbenden:

Artikel 16.#4 van het Wetsvoorstel biedt belanghebbenden de mogelijkheid om binnen een termijn van zes weken schriftelijk bedenkingen in te brengen tegen de onteigeningsbeschikking. In het Wetsvoorstel noch in de toelichting daarop is aangegeven wat wordt verstaan onder belanghebbende. Het is de vraag of voor de invulling daarvan aangesloten wordt bij het algemene begrip 'belanghebbende' zoals volgt uit artikel 1:2, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De Raad adviseert om dit in het Wetsvoorstel dan wel de toelichting te verduidelijken.

Uitgaande van de invulling van het belanghebbende-begrip overeenkomstig de Awb, vraagt de Raad zich af of artikel 3, tweede lid van de huidige Onteigeningswet niet

uitgaat van een veel ruimer begrip 'belanghebbende' dan artikel 1:2 van de Awb. Niet alleen de in het kadaster vermelde eigena(a)r(en), maar ook andere gerechtigden worden in dit artikellid genoemd zoals beperkt gerechtigden, huurders, onderhuurders, pachters, onderpachters, bezitters, eigenaren in geval van mandeligheid, schuldeisers en zij die op het te onteigenen goed of op een recht waaraan dat is onderworpen, beslag hebben gelegd. Dit kan er toe leiden dat de rechthebbenden die onder de huidige Onteigeningswet wel als belanghebbenden golden, onder de Omgevingswet geen belanghebbenden meer zijn. Het is namelijk zeer de vraag of zij rechtstreeks betrokken zijn bij het onteigeningsbesluit zoals volgt uit artikel 1:2, eerste lid van de Awb. Het is niet duidelijk wat in het Wetsvoorstel de rechtspositie van de betreffende groep rechthebbenden zal zijn, indien zij niet meer zouden vallen onder het begrip 'belanghebbenden'.

In dit verband wijst de Raad ook op de procedure voor schadeloosstelling (artikelen 15.1 en 15.9 van het Wetsvoorstel) waar mogelijk sprake is van een ruimere kring van rechthebbenden ten opzichte van die onder de bekrachtigingsprocedure. De Raad adviseert u aan de voorgaande punten aandacht te besteden in de toelichting.

- termijnen:

Uit artikel 16.#3, eerste en tweede lid van het Wetsvoorstel volgt dat de termijn voor het indienen van het verzoekschrift door het bestuursorgaan zes weken bedraagt vanaf de dag na die waarop de onteigeningsbeschikking ter inzage is gelegd. Deze termijn geldt ook voor het indienen van de bedenkingen door belanghebbenden en vangt aan op hetzelfde tijdstip (artikel 16.#4 van het Wetsvoorstel). Dat maakt het mogelijk dat er bedenkingen bij de bestuursrechter zijn ingebracht voordat het verzoek door het bestuursorgaan is ingediend. In de praktijk zou de gedachte kunnen postvatten dat de bedenkingen dan prematuur en daarom niet-ontvankelijk zouden zijn. De Raad adviseert u om het Wetsvoorstel op dit punt nader toe te lichten.

Uit het Wetsvoorstel en de toelichting volgt niet welke consequentie een overschrijding van de termijn heeft voor het indienen van het verzoek door het bestuursorgaan. Zo is het de vraag of dat verzoek dan niet-ontvankelijk is en of de onteigening dan definitief niet kan doorgaan. Dat klemmt met name indien er wordt onteigend ten behoeve van een derde. De Raad verzoekt u dit alsnog toe te lichten in de toelichting.

De Raad merkt tot slot op dat de in artikel 16.#11 van het Wetsvoorstel neergelegde korte uitspraaktermijn in het geval geen bedenkingen zijn ingebracht, onder omstandigheden op gespannen voet kan komen te staan met een deugdelijk en zorgvuldig onderzoek in het kader van de ambtshalve basistoets. Ook met een dergelijk onderzoek is immers tijd gemoeid.

- ambtshalve basistoets

In artikel 16.#13 van het Wetsvoorstel is een basistoets opgenomen die in ieder geval zal moeten plaatsvinden, ongeacht of er bedenkingen zijn ingediend. De Raad merkt op dat er een verschil in gewicht is bij de toetsing van de diverse criteria die hierin zijn opgenomen. Dit wordt in de MvT nader toegelicht. De eerste twee criteria worden vol getoetst en voor de laatste twee is een 'kennelijke' beoordeling voorgeschreven. De Raad voorziet dat dit onderscheid in de praktijk lastig is uit te voeren.



Zo volgt bijvoorbeeld uit het tweede en derde lid van artikel 16.#12 van het Wetsvoorstel dat alleen de rechtsgronden en feiten van de bedenkingen mogen worden aangevuld. Het is voor de bestuursrechter een moeilijke opgave om, indien er geen bedenkingen zijn ingediend, aan de hand van het verzoekschrift tot bekrachtiging te moeten beoordelen dat het onteigeningsbelang kennelijk ontbreekt indien de rechtbank geen rechtsgronden of feiten zou mogen aanvullen die bijvoorbeeld door de verzoeker naar aanleiding van vragen van de rechter ter zitting zijn verstrekt. Het Wetsvoorstel dient op dit onderdeel nog nader te worden toegelicht.

- privacy aspect

In het voorliggende Wetsvoorstel is vastgelegd dat de onteigeningsbeschikking en de bekrachtigingsuitspraak ter inzage dienen te worden gelegd. De Raad merkt op dat zowel in het Wetsvoorstel als in de MvT geen aandacht wordt besteedt aan de van toepassing zijnde privacywetgeving ('de Wet bescherming persoonsgegevens'). Ervan uitgaande dat belanghebbenden tijdens de terinzagelegging inzicht verkrijgen in persoonsgegevens van de betrokken eigenaar of andere betrokkenen, adviseert de Raad om in de MvT te onderkennen dat de terinzagelegging dient plaats te vinden met inachtneming van de van toepassing zijnde privacywetgeving en voorts aandacht te besteden aan deze wetgeving.

- overig

In het algemeen zal het bevoegd gezag de onteigeningsbeschikking nemen ten behoeve van de rechtspersoon waartoe het behoort. Er kan echter ook een beschikking worden genomen ten behoeve van een andere rechtspersoon. Niet ondenkbaar is dat het bevoegd gezag minder welwillend staat tegenover die door de andere rechtspersoon gewenste onteigening. Het is de vraag op welke wijze de positie van deze 'derde' dan is geregeld. Ook is niet duidelijk of deze 'derde' op één lijn kan worden gesteld met de 'belanghebbenden'? De Raad adviseert dit in de toelichting te verduidelijken.

In het onteigeningsrecht doet zich soms de situatie voor dat eigendom op naam van een soms al geruime tijd geleden overledene is blijven staan. Artikel 20 van de huidige Onteigeningswet voorziet in de mogelijkheid om een derde te benoemen die belangen van de onteigende partij behartigt. Dit is veelal een in het onteigeningsrecht gespecialiseerde advocaat, die hiertoe benoemd wordt door de rechtbank. Een dergelijke mogelijkheid ontbreekt in het Wetsvoorstel. In zoverre verslechtert de rechtspositie van degene die onteigend wordt ten opzichte van het huidige recht. De Raad adviseert u de genoemde mogelijkheid in artikel 20 Onteigeningswet in het Wetsvoorstel over te nemen.

3. Schadeloosstellingsprocedure

Peildatum

Ingevolge het voorgestelde artikel 15.3 is de peildatum voor de schadeloosstelling de dag waarop de onteigeningsakte is ingeschreven in de openbare registers. De in artikel 15.3 voorgestelde peildatum lijkt moeilijk toe te passen in combinatie met de voorgestelde artikelen 11.14 (verzoekprocedure schadeloosstelling) en 11.14c, lid 1, sub d (vereisten verlijden onteigeningsakte) van het Wetsvoorstel.

Ingevolge het voorgestelde artikel 11.14 kan de onteigenaar al na de bekendmaking van de onteigeningsbeschikking, vóór de bekrachtiging door de bestuursrechter, een verzoek om vaststelling van de schadeloosstelling aan de civiele rechter richten, en kunnen de bekrachtigingsprocedure en de schadeloosstellingsprocedure dus parallel lopen. Bij het parallel lopen van beide procedures kan zich de situatie voordoen dat de civiele rechter en deskundigen zich al over de schadeloosstelling moeten buigen terwijl de onteigening nog niet is bekrachtigd en de inschrijving van de onteigeningsakte in de openbare registers nog niet heeft plaatsgevonden. Met andere woorden: bij het parallel lopen van schadeloosstellingsprocedure en bekrachtigingsprocedure lijkt de civiele rechter ingevolge artikel 15.3 bij de schadeloosstelling uit te moeten gaan van een peildatum die nog in de toekomst ligt (de dag waarop de onteigeningsakte is ingeschreven in de openbare registers). Dit komt de Raad als problematisch voor.

Voor het verlijden van de onteigeningsakte geldt als voorwaarde 'de betaling van de voorlopige schadeloosstelling of schadeloosstelling' (11.14c, lid 1, sub d). De vermelding van 'schadeloosstelling' in dit artikel (niet zijnde 'voorlopige schadeloosstelling') staat haaks op artikel 15.3 (waarin immers is bepaald dat de peildatum voor de schadeloosstelling de datum van inschrijving in de openbare registers is). De vermelding van het woord 'schadeloosstelling' in artikel 11.14c, lid 1, sub d, kan gelet op artikel 15.3 hooguit betrekking hebben op een schadeloosstelling waarover partijen al overeenstemming hadden gevonden en geen procedure bij de civiele rechter begonnen zijn.

Gelet op het geschetste spanningsveld tussen artikelen 15.3, 11.14 en 11.14c, lid 1, sub d, vraagt de Raad u om de samenhang tussen deze artikelen te heroverwegen.

4. Relatieve bevoegdheid

In artikel 16.#1, lid 2 van het Wetsvoorstel is geregeld dat het verzoek tot bekrachtiging wordt gedaan aan de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de verzoeker zijn zetel heeft. De Raad wijst er op dat deze keuze tot gevolg heeft dat alle grote projecten van het Rijk (waar een minister verzoeker is) in Den Haag zullen worden behandeld. Het is de vraag of dat nodig en wenselijk is. De Raad vindt het belangrijk om de procedure zo dicht mogelijk te voeren bij de mensen die het aangaat.

In dit verband merkt de Raad op dat de procedure voor schadeloosstelling wordt behandeld binnen het rechtsgebied waarvan de te onteigenen onroerende zaak geheel of grotendeels is gelegen (artikel 11.14 van het Wetsvoorstel). Er zijn hierdoor situaties denkbaar waarin de procedure tot schadeloosstelling en de bekrachtigingsprocedure bij

verschillende rechtbanken worden behandeld. De vraag is of dit een wenselijk gevolg is nu een belanghebbende in een dergelijke situatie bij verschillende rechtbanken terecht komt. Daarnaast is het de vraag of dit wel efficiënt is. De Raad adviseert u ook voor de bekrachtigingsprocedure uit te gaan van de ligging van de te onteigenen zaak conform de regeling voor de schadeloosstelling.

Financiële gevolgen

De Raad verwacht geen substantiële gevolgen in verband met wijzigingen in aantallen zaken of zaakzwaarte. De Raad kan echter de kosten voor wat betreft benodigde IT-aanpassingen op dit moment niet inschatten. Beide onderdelen worden hieronder toegelicht.

a. Werklast: Aantallen zaken en zaakzwaarte

In zijn advies van 14 november 2016 heeft de Raad onder meer opgemerkt dat het gaat om een beperkt aantal zaken die niet meer door de civiele rechter wordt behandeld, maar door de bestuursrechter. De Raad verwachtte daarbij geen substantiële werklastgevolgen.

Als gevolg van het nu ter advisering voorliggend Wetsvoorstel zullen naar verwachting meer bestuursrechtelijke zaken bij de rechtbanken instromen dan bij de vorige versie van het wetsvoorstel. Dit vanwege de aanpassing van een (facultatieve) bezwaarschriftenprocedure tegen een onteigeningsbesluit naar een (verplichte) bekrachtigingsprocedure van een onteigeningsbesluit. Daarbij is de verwachting dat de zaken gemiddeld zwaarder worden. Dat leidt tot een hogere inschatting van de werklast dan de inschatting in het eerdere advies. De Raad schat de werklastgevolgen vanwege de aantallen zaken en de zaakzwaarte desondanks nog steeds in als niet substantieel.

b. IT

Om de wet te kunnen implementeren, zullen eenmalig kosten moeten worden gemaakt. Diverse technische aanpassingen aan de (toekomstige) IT-systemen van de Rechtspraak moeten het voor bestuursorganen mogelijk maken een bekrachtigingsverzoek in te dienen, voor rechtbanken om deze verzoeken te behandelen, terwijl ook aanpassingen moeten worden gedaan om bedenkingen in te kunnen dienen.

Verder moet het technisch mogelijk gemaakt worden dat de griffier een verklaring kan verstrekken op grond van het voorgestelde artikel 11.14c. Dat levert niet alleen (een zeer beperkte) structurele extra werklast op voor de griffie, maar behoeft ook een eenmalige aanpassing van IT-systemen om die verklaring te kunnen afgeven.

De Raad kan op dit moment niet de hoogte van de hiermee gemoeide kosten inschatten. Als die kosten in een later stadium substantieel blijken, in verhouding tot de opslag op de zaaksprijzen voor de IT, dan behoudt de Raad zich het recht voor om daarop terug te komen.

Conclusie

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op

de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken danwel aan te passen.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend, mr. F.C. Bakker, Voorzitter Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- in artikelsgewijze toelichting bij artikel 11.13 van het Wetsvoorstel is in de derde zin opgenomen "zie 11.14, eerste lid onder a" dit moet zijn "zie 11.14**c**, eerste lid onder a"
- Het is niet duidelijk hoe de griffier kan weten of de onteigeningsbeschikking al dan niet is vervallen als bedoeld in artikel 11.13 van het Wetsvoorstel. Dit in verband met het afgeven van de verklaring als bedoeld in artikel 11.14c lid 2 van het Wetsvoorstel. Als het de bedoeling is dat de griffier hiermee rekening moet houden dan adviseert de Raad om dit in het Wetsvoorstel te verduidelijken.
- De Raad mist in artikel 16:33f van het Wetsvoorstel een verplichting tot kennisgeving van de terinzagelegging van de ontwerpbeschikking en adviseert dit alsnog in het Wetsvoorstel op te nemen.
- In artikel 16.33g is een verplichting tot kennisgeving opgenomen die niet aan lijkt te sluiten bij de mogelijkheid dat ook de provincie of het Rijk bevoegd gezag kunnen zijn. De Raad adviseert hieraan aandacht te besteden.
- In artikel 16.#1 wordt artikel 6:14 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Niet geregeld is echter wie de belanghebbenden op de hoogte stelt van het ingediende bekrachtigingsverzoek. De Raad verzoekt dit alsnog in het Wetsvoorstel te regelen.
- Aan de in artikel 16.#4 lid 1 van het Wetsvoorstel genoemde schriftelijke bedenkingen die belanghebbenden bij de bestuursrechter kunnen inbrengen, worden geen eisen gesteld in het Wetsvoorstel. In de toelichting wordt vermeld dat de bedenkingen en vergelijkbare functie hebben als het beroepschrift in een reguliere beroepsprocedure. De Raad vraagt zich af waarom in het Wetsvoorstel niet wordt aangesloten bij artikel 6:5 van de Awb en adviseert dit alsnog te doen.
- De term 'verzuim' in art 16.#4, lid 5 van het Wetsvoorstel lijkt overgenomen te zijn uit de Awb. De Raad vraagt zich af of hiermee beoogd wordt de verzuimregeling van artikel 6:6 van de Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren en adviseert het Wetsvoorstel op dit punt te verduidelijken.
- In artikel 16.#11, eerste lid van het Wetsvoorstel wordt verwezen naar de termijn als bedoeld in artikel 16.#5, tweede lid. Hiermee wordt waarschijnlijk de termijn bedoeld als genoemd in artikel 16.#4, tweede lid nu het in dit artikellid gaat om de situatie waarin er geen bedenkingen zijn ingebracht. De Raad adviseert u het Wetsvoorstel op dit punt aan te passen.
- Artikel 16.#11, tweede lid van het Wetsvoorstel bepaalt dat als er bedenkingen zijn ingebracht, de bestuursrechter uitspraak doet binnen zes maanden na ontvangst van de reactie van het bevoegd gezag op de bedenkingen. Hiermee blijft echter onduidelijk wanneer de termijn gaat lopen als het bevoegd gezag niet reageert. De Raad adviseert om aan dit artikellid de zinssnede toe te voegen: 'of als de daarvoor gegeven termijn

ongebruikt is verstreken'.

- In het derde lid onder a van artikel 16.#11 van het Wetsvoorstel wordt bepaald dat – in geval een bestuurlijke lus wordt toegepast – tussenuitspraak wordt gedaan binnen zes maanden na ontvangst van de 'zienswijze'. Het begrip 'zienswijze' is hier lastig te duiden. De Raad vraagt zich af of met deze term iets anders wordt bedoeld dan bedenkingen. Indien dit niet het geval is dan adviseert de Raad de term bedenkingen te hanteren in plaats van zienswijze. Indien er wel iets anders bedoeld is adviseert de Raad dat nader toe te lichten.

- In artikel 16:#19 (de schakelbepaling) wordt ook artikel 8:40a van de Awb van toepassing verklaard. Deze bepaling hoeft echter niet van toepassing te zijn vanaf het moment dat artikel 8:36a van de Awb voor deze procedure inwerking is getreden.

- Afdeling 8.2.5 van de Awb over de zitting is van overeenkomstige toepassing. Niet geregeld is of andere belanghebbenden dan het bestuursorgaan en de belanghebbenden die bedenkingen hebben ingediend, als partij gelden. De Raad adviseert dit in het Wetsvoorstel te verduidelijken.