



Radboud Universiteit Nijmegen

Position paper

Van : prof. mr. Jacques Sluysmans, bijzonder hoogleraar Onteigeningsrecht
Inzake : onteigening in relatie tot de Omgevingswet (Kamerstuk 27 581, nr. 53)
Datum : 12 april 2016

Geen noodzaak tot stelselwijziging

Ik stel voorop dat er geen problemen zijn rond de huidige onteigeningswetgeving die dwingen tot een opgaan van die wet in de Omgevingswet of tot de nu voorgenomen aanpassingen van de onteigeningswetgeving (in het bijzonder afstappen van de 'onteigening via vonnis'). Er is dus geen sprake van 'een probleem' waarvoor de voorgenomen wetswijziging 'een oplossing' biedt. Iets anders is, dat de wet zeker een grondige opfrisbeurt kan gebruiken, maar dat vergt geen stelselwijziging.

Onteigeningsbesluit door 'bestuursorgaan dat het aangaat'

In het nieuwe systeem zou het 'bestuursorgaan dat het aangaat' moeten besluiten over de inzet van het onteigeningsinstrument. De Kroon verdwijnt dan van het toneel. Ik acht dat niet bijzonder bezwaarlijk.

Onteigening via besluit

Tegen het besluit van voornoemd bestuursorgaan - de beoogd onteigenaar - kan in beroep worden gekomen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Gebeurt dat niet (tijdig), dan wordt het besluit onherroepelijk. Onteigening zal dus geschieden via besluit en niet meer via een rechterlijk vonnis. Dat acht ik bijzonder bezwaarlijk.

In 1851 is niet voor niets is gekozen voor onteigening via vonnis. De geestelijk vader van de huidige onteigeningswet, Thorbecke, ontwierp een uitgebalanceerd systeem waarbinnen snelheid werd gecombineerd met een zorgvuldige borging van de positie van de eigenaar. Dat systeem voorziet (onder meer) erin dat niemand zijn eigendom kan verliezen zonder zich daarvan bewust te zijn. Dat systeem gaat in het nieuwe stelsel op de helling. Iemand die een lange zomer op vakantie gaat, kan bij thuiskomst zijn onteigend. De verslechtering van de positie van de grondeigenaar is mijn voornaamste kritiek op de voorgenomen stelselwijziging.

Uiteraard kunnen in dat stelsel waarborgen worden ingebouwd om dit risico te verkleinen, maar het uitsluiten daarvan zal niet lukken. Bovendien leiden al die aanpassingen ertoe dat binnen de Omgevingswet een hoofdstuk ontstaat met veel afwijkingen van het reguliere (bestuursrechtelijke) stamien. Dogmatisch bezien behoren overdracht van eigendom, het onderhandelen daarover en kwesties rond beperkte rechten, hypotheek en beslagen immers tot het domein van het zaken- en verbintenissenrecht en daarmee van de civiele rechter. Het eindresultaat van de inpassingsoperatie zal ten opzichte van het bestaande systeem zeker niet 'eenvoudig(er) en beter' zijn.

Denkbaar is in theorie ook om na de (eventuele) rechtsgang bij de bestuursrechter nog een rol te geven aan de civiele rechter, die dan alsnog de onteigening moet uitspreken. Die schakeling van bestuursrechter en civiele rechter in een en hetzelfde traject roept echter veel nieuwe problemen op, die ook deze variant niet 'eenvoudig en beter' maken.

Alternatief voorstel

Het naar mijn oordeel meer geschikte alternatief kent de volgende hoofdtrekken:

- Het bestuursorgaan 'dat het aangaat' besluit tot onteigening met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Het besluit wordt toegezonden aan belanghebbenden, gepubliceerd en heeft een geldigheidsduur van twee jaar. Tegen dat besluit staan geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open.
- Ook na dit besluit wordt nog onderhandeld. Art. 17 Onteigeningswet (onderhandelingsplicht na onteigeningsbesluit) blijft gehandhaafd.
- De onteigening moet bij exploit worden opgeroepen in een bij de rechtbank aanhangig te maken procedure. Bij de procesinleiding moeten worden overgelegd het onteigeningsbesluit, alsmede bewijs van publicatie van terinzagelegging daarvan en van het laatste aanbod.
- De rechtbank toetst ambtshalve (i) of de formaliteiten zijn nageleefd (zowel in de administratieve als in de gerechtelijke fase), en toetst enkel desgevraagd (ii) of na het besluit voldoende is onderhandeld, (iii) of sprake is van voldoende urgentie, (iv) of ruimte is voor zelfrealisatie en (v) of anderszins sprake is van noodzaak tot onteigening. Voor de elementen (iii), (iv) en (v) geldt dat die enkel aan de orde kunnen komen als daaraan al in de zienswijzen aandacht is besteed. Hier zou ruimte kunnen zijn voor een door de burgerlijke rechter toe te passen 'bestuurlijke lus'.
- De rechtbank spreekt de onteigening uit en bepaalt een voorschot op de schadeloosstelling.
- Tegen het vonnis van de rechtbank staat enkel - binnen vier weken - beroep in cassatie open. Het cassatieberoep wordt door de Hoge Raad met voorrang behandeld.
- De bestaande vereisten rond de inschrijving van het onteigeningsvonnis (en daarmee eigendomsovergang via die inschrijving) blijven ongewijzigd, evenals de huidige procedurele en materiële voorschriften inzake de vaststelling van de schadeloosstelling voor onteigening).

Deze route kent ten opzichte van de thans voorgenomen wetgeving als voordelen een kortere doorlooptijd, een minder ingrijpende wijziging ten opzichte van het huidige systeem en vooral ook het voorkomen van onteigening zonder rechtelijke betrokkenheid, waardoor de rechtspositie van de eigenaar afdoende is geborgd.