

University of Groningen

Onteigenen met de Omgevingswet

van der Veen, Gerrit

Published in:
 Nederlands Juristenblad NJB

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
 van der Veen, G. (2016). Onteigenen met de Omgevingswet. *Nederlands Juristenblad NJB*, 91(29), 2091-2092. [NJB 2016/1476].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Onteigenen met de Omgevingswet

Gerrit van der Veen¹

In *NJB* 2016/1393 gaat Jacques Sluysmans in op de ontwerp tekst voor de Aanvullingswet grond-eigendom Omgevingswet. Net als bij de beoogde aanvullingen voor onderwerpen als geluid en bodem, is het doel van die tekst om een nog niet in de Omgevingswet geregeld onderwerp aan de wet toe te voegen. Bij een groot project als dat van de Omgevingswet is het werken met aanvullingen wel begrijpelijk. Alleen al vanwege de omvang is het wijs dat eerst een meer algemeen raamwerk is opgesteld en dat vervolgens bijzondere onderdelen worden aangep(1)akt.

Bij de Omgevingswet lijkt het raamwerk opgesteld te zijn met nog (relatief) makkelijke onderwerpen, zoals algemeen milieurecht uit de Wet milieubeheer en een vergunningstelsel uit (onder meer) de Waterwet. Een deel van de meer exotische – want meer afwijkende – regelingen is vooruitgeschoven naar de aanvullingen. Wanneer het dan zover is en de exoten in een aanvulling terechtkomen, is het stramien van de Omgevingswet leidend. Anders mislukt de beoogde stroomlijning en uniformering en houden wij geïsoleerde deelonderwerpen met ontoegankelijke domeinen. Dat zijn de nadelen van separatisme.

Bij het uniformeringsstreven dat ook hier met de aanvullingswet wordt beoogd, is te voorspellen dat het verleden in herinnering wordt gebracht. Volgens mij kunnen wij het verleden hier wel het verleden laten.

Het gaat Sluysmans om de beoogde nieuwe onteigeningsprocedure. Die procedure moet volgens het ontwerp wat meer bestuursrechtelijk van aard worden, met een door het bestuur te nemen onteigeningsbesluit dat belanghebbenden ter toetsing aan de bestuursrechter kunnen voorleggen. Nog steeds moet echter de burgerlijke rechter de hoogte van de schadeloosstelling vaststellen (artikel 11.11); dat verdient dus niet. Sluysmans is een voor-

stander van de huidige procedure die alleen via de burgerlijke rechter loopt, omdat die in ieder geval sinds 1851 naar behoren functioneert en ertoe leidt dat een rechter in alle gevallen aan onteigening te pas moet komen: immers zonder gerechtelijke uitspraak geen onteigening. Tegen de voorgestelde regeling brengt Sluysmans in, dat er onteigeningen zouden kunnen 'ontstaan' zonder dat de rechter zich daarover heeft uitgelaten. Wanneer belanghebbenden niet tijdig bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aanwenden, staat het onteigeningsbesluit na afloop van de bezwaartermijn vast. Dat brengt naar zijn indruk een einde aan de noodzaak van rechterlijke betrokkenheid bij een onteigening en dat acht hij bij het belangrijke eigendomsrecht niet acceptabel.

Sluysmans maakt er geen punt van dat de competentie van de burgerlijke rechter gedeeltelijk naar de bestuursrechter verschuift, en wel voor de toetsing van het onteigeningsbesluit. Dat kan ik volgen. Het lijkt mij in het algemeen dat de diverse gerechtelijke instanties zich naar kennis en kunde met elkaar kunnen meten, hoe vervelend het ook is dat wij diverse grillige competentieverdelingen hebben die procederen over procedures in de hand werken. Denk aan het getob over de reikwijdte van de schadeverzoekschriftprocedure van artikel 8:88 Awb (ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1191) en de vraag, waar tegen algemeen verbindende voorschriften geprocedeerd kan worden (HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296 (*Staat/Privacy First*) en HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049 (*SCAU*)). Hier heeft de opsteller van de regeling kennelijk gekozen voor een systeem van opvolgende competentie en dus om twee rechters achtereenvolgend aan het werk te zetten: de bestuursrechter voor het onteigeningsbesluit en de burgerlijke rechter voor de schadeloosstelling. Was de opsteller conse-

quent geweest, dan zou een volledige toewijzing aan de bestuursrechter vast ook denkbaar zijn geweest.

Zie ik het nog goed, dan stelt Sluysmans dus aan de orde: altijd rechter nodig, of niet? Dat wij sinds heel lang een bepaalde procedure hebben, is op zich namelijk weinig reden voor behoud.

Naar mijn idee is het niet erg dat de rechter in het nieuwe systeem niet per definitie aan ieder onteigeningsbesluit te pas komt. Ten eerste lijkt mij onteigening niet dusdanig bijzonder, dat alleen al daarom een uitzondering op de reguliere bestuursrechtelijke rechtsbescherming gemaakt zou moeten worden. Ten tweede kent de bestuursrechtelijke rechtsbescherming voldoende rechtswaarborgen tegen het lichtvaardig 'ontstaan' van onteigeningen. Ten derde – en dat blijft in het stuk van Sluysmans onderbelicht – heeft in het nieuwe systeem de burgerlijke rechter nog steeds altijd het laatste woord.

In het bestuursprocesrecht kunnen zaken aan de orde komen, die van grotere omvang of importantie lijken dan diverse reguliere onteigeningen van gronden. Denk aan een boete van bijna € 30 miljoen voor een telecommunicatiebedrijf (CBB (vzr.) 23 januari 2014, ECLI:NL:CBB:2014:7) of de onteigening van de SNS-bank (ABRvS 25 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2265). Waar nodig, kan de bestuursrechter besluiten inhoudelijk vergaand toetsen. Dat is bij bestuurlijke boetes specifiek voorzien (onder meer met de artikelen 5:46 en 8:72a Awb). Zo'n voorziening zou ook voor de onteigening overwogen kunnen worden, als een (niet in het artikel van Sluysmans uitgesproken) vrees zou

Auteur

1. Prof. mr. G.A. van der Veen is advocaat bij AKD te Rotterdam en bijzonder hoogleraar Milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

bestaan, dat de bestuursrechter onteigeningsbesluiten net zo afstandelijk zou toetsen als de burgerlijke rechter geregeld met Kroonbesluiten tot onteigening deed (o.a. HR 9 februari 2000, NJ 2000/418).

Mist men door termijnoverschrijding de gang naar de bestuursrechter, dan kent het bestuursprocesrecht de mogelijkheid van een beroep op de verschoonbare termijnoverschrijding (in artikel 6:11 Awb). Het is denkbaar dat de bestuursrechter meer ruimte biedt voor die mogelijkheid, naar mate de betrokken belangen forser zijn en noties van rechtsbescherming daartoe meer

nopen. De opsteller van de Aanvullingswet kan de bestuursrechter desgewenst zo'n suggestie ter hand doen. Voor een lichtvaardig ontstaan van onteigeningen hoeft nog minder gevreesd te worden, omdat de Hoge Raad met artikel 6 EVRM de bestuursrechter scherp houdt. Vol doet een bestuursrechtelijke procedure volgens de Hoge Raad in concreto niet aan de eisen van dat artikel, dan buigt de Hoge Raad zich alsnog over die gebrekkige procedure. Dat is in het algemeen zo (HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO3167). Ook bij onteigeningen had de Hoge Raad artikel 6 EVRM al op het net-

vlies (o.a. HR 30 juni 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV9441). Waar nodig, biedt de burgerlijke rechter dus aanvullende rechtsbescherming. Die mogelijkheid is hier zelfs inherent aan het gekozen systeem van opvolgende competenties. De burgerlijke rechter moet net als nu bij iedere onteigening de schadeloosstelling bepalen, met mogelijkheid van cassatie (artikel 15.36). Zo bezien, is het stuk van Sluysmans misschien zelfs wat kort door de bocht. Het suggereert een einde aan de noodzaak van rechterlijke betrokkenheid. Die noodzaak blijft bij iedere onteigening bestaan. •

1477

Naschrift

Jacques Sluysmans¹

Het is mijn constante streven om in al mijn geschriften zodanige helderheid te betrachten dat voor de lezer geen twijfel kan bestaan over de strekking – en onderbouwing – van mijn betoog. De reactie van Gerrit van der Veen laat zien dat ik in mijn meest recente bijdrage aan het NJB helaas niet (geheel) in dat streven ben geslaagd. Gelukkig biedt die reactie mij tegelijkertijd gelegenheid voor een tweede kans.

Ik heb veel kritiek op het onderdeel onteigening zoals te vinden in de ontwerpakte voor de Aanvullingswet grondeigendom. Ik heb mijn kritiek in mijn artikel beperkt tot de navolgende drieslag: 1. er bestaat geen (bewezen) behoefte aan een stelselwijziging, 2. de thans verplichte rechterlijke tussenkomst bij onteigening vervalt en 3. de (ongewenste) mogelijkheid ontstaat dat iemand buiten zijn medeweten wordt onteigend. Ik heb daarbij een korte uiteenzetting gegeven van het ontstaan van de (huidige) wet van 1851, juist om te laten zien dat de problemen die deze wet heeft opgelost in het beoogde nieuwe systeem in belangrijke mate terugkeren. Anders – en mogelijk minder

'modern' dan kennelijk Van der Veen – geloof ik namelijk dat ook in het heden kan worden geleerd van lessen uit het verleden.

Enige schrik bekwam mij bij het lezen van Van der Veens niet nader onderbouwde stelling dat in het nieuwe systeem de burgerlijke rechter 'nog steeds altijd' het laatste woord heeft. Had ik wellicht in de wettekst of de toelichting iets over het hoofd gezien? Neen, aan het slot komt de aap alsnog uit de mouw: de burgerlijke rechter moet de schadeloosstelling bepalen, zodat de noodzaak van rechterlijke betrokkenheid bij iedere onteigening blijft bestaan. Mijn opvatting dat zulks niet zo zou zijn is dan ook, aldus Van der Veen, 'misschien (...) wat kort door de bocht'.

Deze crux in de gedachtegang van Van der Veen baart mij zorgen, omdat zij voorbij gaat aan de kern van mijn bezwaar. Het gaat mij – en andere critici met mij – (onder meer) erom dat op enigerlei wijze verplichte rechterlijke betrokkenheid bij een eigendomsontneming blijft gewaarborgd, dat een onteigening niet zomaar (in de woorden van Van der Veen) 'ontstaat', maar volgt uit een rechterlijke

uitspraak. Ik heb daarbij een voorkeur voor de burgerlijke rechter, maar kan onder omstandigheden ook leven met de bestuursrechter. De suggestie dat verplichte rechterlijke betrokkenheid in de huidige vorm ook in de toekomst blijft bestaan, omdat de burgerlijke rechter de schadeloosstelling blijft vaststellen, miskent echter dat die betrokkenheid van de burgerlijke rechter zich (volgens de wetgever) ook louter beperkt tot dat schadeloosstellingsdebat. Als Van der Veen mocht menen dat die burgerlijke rechter – in het kader van de schadeloosstellingsprocedure – toch (via aanvullende rechtsbescherming) nog eens dunnetjes de eigendomsontneming (die dan al formele rechtskracht heeft verkregen) gaat beoordelen, zal die gedachte de huidige wetgever een gruwel zijn, maar is dat een hoop die ik wel met Van der Veen wil delen. Ik zou het lot van de onteigende daaraan echter zeker niet durven te verbinden. •

Auteur

1. Prof. mr. J.A.M.A. Sluysmans is bijzonder hoogleraar Onteigeningsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen en partner bij Van der Feltz advocaten.