

Onteigening en crisis *De gevolgen van de Crisis- en herstelwet voor het onteigeningsrecht*

31

J.A.M.A. Sluysmans en J.J. van der Gouw¹

1 Inleiding

Op 31 maart 2010 is Crisis- en herstelwet² in werking getreden.³ Inzet van deze wet is het bewerkstelligen van een versnelling van projecten in het ruimtelijke domein, om zo de economische crisis en haar gevolgen te bestrijden en een goed en duurzaam herstel van de economische structuur van Nederland te bevorderen.

De wet kent twee soorten van maatregelen: tijdelijke en permanente. De tijdelijke maatregelen gelden tot 1 januari 2014 en zien enkel op een aantal concrete projecten en categorieën van ruimtelijke en infrastructurele besluiten die in bijlagen bij de wet worden genoemd. De permanente maatregelen – wijzigingen in velerlei wetten – zullen hun werking ook na 1 januari 2014 behouden.⁴ Een van de wetten die als gevolg van de Crisis- en herstelwet is gewijzigd, is de *Onteigeningswet*. Gezien het doel en de strekking van deze bijdrage zullen in het navolgende uitsluitend de gevolgen van de Crisis- en herstelwet voor laatstgenoemde wet (en het ‘buitenwettelijke’ onteigeningsrecht) worden besproken.⁵

Wij willen voor de wat minder in het onteigeningsrecht ingevoerde lezer eerst kort het verloop van een onteigeningsprocedure beschrijven om vervolgens aandacht te besteden aan de wijzigingen die de Crisis- en herstelwet heeft aangebracht. Uiteraard zullen wij echter het leeuwendeel van deze bijdrage besteden aan het kritisch analyseren van deze wijzigingen. Gelet op het medium waarin deze bijdrage is opgenomen, ligt de nadruk op de (wijzigingen) in de *administratieve* onteigeningsprocedure.

2 Korte schets van de onteigeningsprocedure

Iedere onteigeningsprocedure bestaat uit twee fasen, een zogenaamde administratieve fase en een gerechte-

lijke fase. In de administratieve fase staat centraal de vraag of op grond van één van de in de *Onteigeningswet* (hierna: OW) opgenomen ‘titels’ – de grondslagen voor een onteigening – in een voorliggend geval tot aanwijzing ter onteigening kan worden besloten. De in dit verband meest gebruikte titel zijn titel IIa (de ‘infrastructuurontteigening’) en titel IV (de ‘bestemmingsplanontteigening’).

Tot de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet kenden titel IIa en IV een verschillend procedureverloop in de administratieve fase. In geval van onteigening krachtens titel IIa moest de potentiële onteigenaar aan de Kroon (in dat geval ambtenaren van de corporate dienst van Rijkswaterstaat) het verzoek doen om een besluit tot aanwijzing ter onteigening te nemen (waarvoor een termijn van zes maanden stond). Bij titel IV diende (meestal) de gemeenteraad tot aanwijzing ter onteigening besluiten, welk besluit (binnen een termijn van negen maanden) moest worden goedgekeurd door de Kroon (in dat geval ambtenaren van VROM). Sinds 1 juli 2005 was op dit besluit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb van toepassing, zodat het raadsbesluit tot aanwijzing ter onteigening eerst als ontwerp ter inzage moest worden gelegd, naar aanleiding waarvan zienswijzen naar voren konden worden gebracht. Degenen die hun zienswijzen kenbaar hadden gemaakt en degenen die redelijkerwijs niet kon worden verweten dit niet te hebben gedaan, konden vervolgens hun bedenkingen bij de Kroon naar voren brengen, nadat de raad het onteigeningsbesluit had genomen en ter goedkeuring aan de Kroon had toegezonden.

Aan de goedkeuring van gemeenteraadsbesluiten tot aanwijzing ter onteigening (titel IV) die werden genomen op het moment dat het onderwerpelijk bestemmingsplan nog niet onherroepelijk was goedgekeurd verbond de Kroon de eis dat in die raadsbesluiten de zogenaamde opschortende voorwaarde was opgenomen

1. Mr. J.J. van der Gouw en mr. J.A.M.A. Sluysmans zijn beide werkzaam als advocaat bij Van der Feltz advocaten te Den Haag.

2. Wet van 18 maart 2010, houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet), *Stb.* 2010, 135.

3. Besluit van 24 maart 2010, houdende vast-

stelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet, *Stb.* 2010, 137.

4. Uit een eerste lezing van art. 5.10 lid 1 Crisis- en herstelwet lijkt te volgen dat de *volledige* wet per 1 januari 2014 komt te vervallen, dus ook de artikelen uit hfdst. 3 van de wet die bewerkstelligen dat enkele bestaande wetten worden gewijzigd. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat deze wijzigingen per 1 januari 2014 weer ongedaan zouden worden gemaakt, doch

uit de parlementaire geschiedenis blijkt zonder twijfel dat deze wijzigingen ook na die datum hun werking blijven houden en dus permanent van aard zijn (vergelijk o.a. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 104).

5. Zie voor een uitgebreide bespreking van alle gevolgen van de Crisis- en herstelwet de januari-editie van het Tijdschrift voor Bouwrecht (*TBR* 2010/1).

dat de gemeente niet tot dagvaarding – en daarmee de gerechtelijke onteigeningsprocedure – zou overgaan, dan nadat het bestemmingsplan onherroepelijk was geworden. Voorts verlangde de Kroon dat in het raadsbesluit tot aanwijzing ter onteigening de ontbindende voorwaarde was opgenomen dat dit raadsbesluit zou vervallen, indien aan het bestemmingsplan in hoogste instantie goedkeuring zou worden onthouden.⁶ Is geen sprake van bestemmingsplanteigening, dan besluit de Kroon zelf rechtstreeks tot aanwijzing ter onteigening. In deze eigen onteigeningsbesluiten neemt de Kroon niet de genoemde opschortende en ontbindende voorwaarden op.⁷

De (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), in werking getreden op 1 juli 2008, kende met art. 3.36b voor veel gevallen⁸ een ontkoppeling tussen planologisch besluit en onteigening. Die kwam er aanvankelijk op neer dat na vaststelling van dat planologisch besluit de onteigeningsdagvaarding kon worden uitgebracht, tenzij beroep was ingesteld tegen het planologisch besluit met betrekking tot de gronden waarvan de onteigening werd gevorderd. Het onteigeningsvonnis kon in die gevallen pas worden ingeschreven in de openbare registers, nadat het planologische besluit onherroepelijk was geworden. De Tracéwet (art. 20b), de Spoedwet wegverbreding (art. 16) en de Waterwet (art. 5.14) kenden vergelijkbare koppelingsbepalingen.⁹ Bij wet van 25 juni 2009,¹⁰ in werking getreden op 15 juli 2009 en terugwerkend tot 1 juli 2008, is de ontkoppeling in art. 3.36b Wro in die zin gewijzigd, dat de rechtbank in de gerechtelijke onteigeningsprocedure niet eerder uitspraak mocht doen omtrent de gevorderde onteigening, dan nadat het planologische besluit onherroepelijk was geworden. Na de inwerkingtreding van de Wro heeft de Kroon de vooromschreven praktijk waarin zij ten aanzien van raadsbesluiten tot aanwijzing ter onteigening als vereiste stelt dat daarin de hiervoor besproken opschortende en ontbindende voorwaarde worden opgenomen, voortgezet. Daardoor is art. 3.36b Wro in haar twee zojuist beschreven gedaanten tot zijn intrekking met de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet een betekenisloze bepaling gebleven.

Een eenmaal verkregen koninklijk besluit vormt de opmaat tot de gerechtelijke procedure. Die begint met een dagvaarding en eindigt – als alles goed gaat – met een vonnis waarin de onteigening wordt uitgesproken. In afwijking van de in de wet geschetste hoofdregel dat bij één vonnis zowel onteigening wordt uitgesproken als de schadeloosstelling wegens die onteigening wordt

vastgesteld is het sinds de jaren 1970 in de praktijk zo dat doorgaans de vervroegde onteigening wordt gevorderd. Dat leidt ertoe dat eerst (snel) uitspraak wordt gedaan over de onteigening als zodanig (met toekenning van een voorschot op de schadeloosstelling) en pas later in een separaat vonnis de volledige schadeloosstelling wordt bepaald. De eigendom gaat pas daadwerkelijk over op het moment dat een in kracht van gewijsde gegaan onteigeningsvonnis (samen met nog enkele bewijsstukken) wordt ingeschreven in de openbare registers.

Heeft de onteigenaar binnen drie jaar na het in kracht van gewijsde gaan van het onteigeningsvonnis geen begin gemaakt met het werk waarvoor de onteigening heeft plaatsgevonden, dan biedt art. 61 OW de onteigende de mogelijkheid om zijn voormalig eigendom terug te vorderen (uiteraard tegen teruggave van in elk geval een deel van de ontvangen schadeloosstelling).

3 Aanleiding tot wijziging

Onze regering¹¹ vindt dat het onteigeningsproces te lang duurt. Door de lange duur van de onteigeningsprocedure, zo is de gedachte, worden belangrijke projecten te lang vertraagd. Letterlijk valt in de toelichting op het wetsvoorstel voor de Crisis- en herstelwet te lezen:

‘Uit analyse van de huidige praktijk van de onteigeningsprocedures blijkt dat zij ingewikkeld en verouderd zijn en veel tijd vergen. Dit belemmert de snelle realisatie van plannen en werken.’

Wij vragen ons af op welke ‘analyse’ de regering zich baseert, maar wij constateren in elk geval dat de wens tot procedureversnelling – samen met een verlangen naar uniformering – kennelijk de grondslag was voor de wijzigingen die met de Crisis- en herstelwet in de OW zijn aangebracht. Die wijzigingen concentreren zich op twee belangrijke onderdelen, namelijk het verloop van de administratieve onteigeningsprocedure enerzijds en het moment van eigendomsovergang anderzijds.

4 Harmonisatie van administratieve onteigeningsprocedures

De eerste wijziging die de Crisis- en herstelwet heeft aangebracht in de OW is een harmonisatie van de ad-

6. Zie laatstelijk Onteigeningswet, Handreiking voor de praktijk, 1 december 2006 (VROM), p. 12. Het Ministerie van VROM heeft deze handreiking bij ons weten nooit aangepast aan de (nieuwe) Wro, waarin de goedkeuring van bestemmingsplannen is komen te vervallen.
7. Dat houdt waarschijnlijk verband met het feit dat de betreffende onteigeningsbesluiten worden voorbereid op andere ministeries (bij titel IIa: het Ministerie van Verkeer en Water-

staat). De eenheid van de Kroon neemt niet weg dat die Kroon verscheidene parels heeft.
8. Namelijk in geval van gecoördineerde besluitvorming als bedoeld in afd. 3.6 Wro, in geval van aanwijzing in het bestemmingsplan van onderdelen ten aanzien waarvan de verwezenlijking in de naaste toekomst noodzakelijk wordt geacht en in geval van gelijktijdige vaststelling van een projectbesluit en een exploitatieplan.
9. Met dien verstande dat die bepalingen niet de beperking bevatten dat niet kon worden gedagvaard indien tegen het betreffende onderdeel van het tracébesluit, wegverbredingsbesluit of projectplan (als bedoeld in de Waterwet) beroep was ingesteld.
10. *Stb.* 2009, 297.
11. Ten tijde van de afronding van dit artikel had zich nog geen nieuw kabinet gevormd.

ministratieve procedures krachtens titel IIa en IV in die zin dat de procedure van titel IV dezelfde wordt als die van titel IIa. Concreet betekent dit dat in titel IV situaties niet langer de gemeenteraad het (aan goedkeuring door de Kroon onderworpen) onteigeningsbesluit neemt, maar enkel kan beslissen om de Kroon om een dergelijk besluit te vragen.

Op het indienen van een verzoek aan de Kroon tot het nemen van een onteigeningsbesluit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing. Dit brengt mee dat er niet eerst een ontwerp ter inzage moet worden gelegd, naar aanleiding waarvan door belanghebbenden zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht, maar er direct een verzoek kan worden ingediend bij de Kroon. Eerst bij de Kroon kunnen belanghebbenden derhalve hun zienswijzen naar aanleiding van de voorgenomen onteigening naar voren brengen.¹²

Op grond van het nieuwe art. 78 lid 6 OW dient de Kroon binnen zes maanden na afloop van de termijn waarin het Kroonbesluit tot onteigening met bijbehorende stukken als ontwerp ter visie is gelegd (voor het naar voren brengen van zienswijzen), te beslissen op het verzoek om onteigening. Onder het voormalige wettelijke regime diende het besluit van de Kroon omtrent (de goedkeuring van) de onteigening eerst negen maanden na het verstrijken van deze termijn te worden genomen. Dat levert dus een voordeel in tijd op van drie maanden.

Weliswaar zal met de hierboven beschreven aanpassingen in de procedure van de titel IV-ontelingen dus een versnelling in de procedure (kunnen) worden bereikt, de keerzijde van de medaille is echter dat de werkdruk bij de Kroon fors zal stijgen. De vraag lijkt gerechtvaardigd of dit de kwaliteit van de besluitvorming van de Kroon ten goede komt. Bovendien wordt het onteigeningsinstrument ten behoeve van bestemmings- en bouwplannen als gevolg van de wijzigingen in titel IV gecentraliseerd. Onder het huidige recht is het immers niet langer de gemeenteraad, maar de Kroon die in eerste en enige instantie omtrent de onteigening besluit. Niet alleen de juridische, maar ook de politieke verantwoordelijk over een onteigeningsbesluit is daarmee dus bij een ander orgaan komen te liggen. Dit zal ongetwijfeld van invloed zijn op de politieke wil om tot onteigening over te gaan. Het is immers niet op voorhand uit te sluiten dat de gewijzigde verantwoordelijkheid ten aanzien van onteigeningsbesluiten voor sommige gemeenten een (politieke) belemmering zal zijn om een onteigeningsprocedure in te zetten, met

name de gemeenten die geen of minder ervaring met het onteigeningsinstrument hebben.¹³

5 Ontkoppeling

De wijziging die tot de meeste controverse heeft geleid is de wijziging die ziet op de zogenaamde ‘ontkoppeling’. Het wordt mogelijk om al een onteigeningsprocedure te doorlopen, een vonnis te verkrijgen en dat vonnis in te schrijven wanneer het plan dat de grondslag van die onteigening vormt nog niet onherroepelijk is. Als later blijkt dat de planologie toch niet ongeschonden de eindstreep heeft gehaald, dan mag de voormalige eigenaar zijn eigendom terugvragen tegen teruggave van de ontvangen schadeloosstelling, dan wel aanvullende schadevergoeding claimen. Ook hier is de gedachte achter deze ingrijpende verandering een bevordering van snelheid.

Het is met name de mogelijkheid dat al een gerechtelijke procedure wordt doorlopen en eigendom zelfs al kan overgaan terwijl het onderliggende planologische besluit nog niet onherroepelijk is die veel kritiek heeft ontmoet in de Tweede en, vooral, Eerste Kamer. Nu de Crisis- en herstelwet niet de voor formele wetten gebruikelijke bepaling bevatte dat zij in werking zou treden op een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip, dat voor verschillende onderdelen verschillend kan worden vastgesteld, en de novelle waarmee de in het voorstel van wet genoemde datum van inwerkingtreding (1 januari 2010) wegens het verstrijken van die datum vóór instemming door de Eerste Kamer werd verzet evenmin een dergelijke bepaling bevatte, was het voor de regering niet mogelijk om aan de Eerste Kamer toe te zeggen dat zij de ontkoppeling en de wijzigingen in de OW niet in werking zou laten treden. Op verzoek van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat¹⁴ is de regering nagegaan op welke andere wijze tegemoet kon worden gekomen aan de bezwaren van de Eerste Kamer tegen de ontkoppeling. Het door de regering voorgestelde alternatief werd gevonden in de Kroonpraktijk en hield in dat geen *gebruik* zou worden gemaakt van de ontkoppeling, terwijl de Kroon aan het onteigenings-KB de voorwaarden zou verbinden 1. dat de gerechtelijke onteigeningsprocedure eerst na vaststelling van het bestemmingsplan kan worden gestart en 2. de onteigeningsrechter wordt verzocht om een voorwaardelijk onteigeningsvonnis, te weten onder de voorwaarde van het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan.¹⁵ Diezelfde praktijk werd voorgesteld voor onteigeningen in het kader van

12. Overigens is denkbaar dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure facultatief wordt toegepast op de totstandkoming van het verzoek aan de Kroon om tot onteigening te besluiten, zodat ook bij de raad zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht in verband met de voorgenomen onteigening. Art. 3.10 lid 1 Awb laat daartoe immers uitdrukkelijk de ruimte.

13. Zie in dit kader eveneens: J.A.M.A.

Sluysmans, ‘Wijzigingen in de Onteigeningswet, over symboolwetgeving, politiek onvermogen en het menselijk tekort’, *TBR* 2010/1. Het hier verwoorde bezwaar deed zich voor de Crisis- en herstelwet trouwens ook al voelen in die gevallen waarin andere decentrale overheden – met name provincies en waterschappen – wilden onteigenen. Ongeacht of onteigend werd op basis van titel II/IIa of IV, ging daaraan nooit een onteigeningsbesluit door het vertegenwoor-

digende college vooraf (ook al bevatte de OW daartoe sinds 1 juli 2008 voor provincies wel de mogelijkheid, in geval van onteigening op basis van titel IV) doch werd rechtstreeks de Kroon verzocht om aanwijzing ter onteigening.

14. *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, nr. H, p. 2.

15. *Handelingen I* 2009/10, nr. 22, p. 963 en 985.

de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Waterwet.¹⁶

De Groot en De Snoo hebben gesteld dat de eerste voorwaarde inhoudsloos is, nu – wij nemen aan dat zij het hebben over de bestemmingsplanonteigening – op het moment waarop de onteigeningsdagvaarding wordt uitgebracht, het bestemmingsplan in alle gevallen reeds zal zijn vastgesteld. In het kader van de aanwijzing ter onteigening, die aan de dagvaarding vooraf gaat, moet de Kroon immers kunnen nagegaan of de verlangde onteigening strekt tot uitvoering van het bestemmingsplan. In de visie van De Groot en De Snoo veronderstelt dat een vastgesteld bestemmingsplan. Wij delen hun kritiek, al is wellicht ook denkbaar – maar zeker niet wenselijk – dat die toets door de Kroon wordt verricht op basis van een ontwerpbestemmingsplan, zoals dat ter inzage heeft gelegen in het kader van de in de Wro voorgeschreven uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Het voorwaardelijk vonnis vinden De Groot en Snoo evenmin een goed idee. Een dergelijke figuur, zo merken deze schrijvers terecht op, kent het onteigeningsrecht niet.

In aanvulling op de kritiek van De Groot en De Snoo wijzen wij er op dat de regering met haar voorstel een deel van de onteigeningspraktijk onbestreken heeft gelaten. Het betreft de onteigeningen die niet zijn gebaseerd op titel IV OW (bestemmingsplanonteigening) en die strekken tot de realisatie van werken die *niet* worden uitgevoerd op basis van de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding. Het betreft met name provinciale en, afhankelijk van de omstandigheden van het geval,¹⁷ gemeentelijke weginfrastructuur. De Kroon (Rijkswaterstaat) hanteert ten aanzien van onteigeningen voor deze werken de lijn dat de administratieve onteigeningsprocedure eerst dan wordt gestart – door middel van de terinzagelegging van het onteigeningsplan – indien de belanghebbenden ten aanzien van de in het onteigeningsplan begrepen gronden daaraan voorafgaand, of tenminste gelijktijdig, de mogelijkheid is geboden om zienswijzen van planologische aard in te brengen in de procedure die strekt tot planologische inpassing van de betreffende infrastructuur.¹⁸ Dat houdt verband met het feit dat dergelijke werken planologisch moeten worden ingepast. Dat is het niet geval bij werken die tot stand worden gebracht op basis van de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding: deze wetten voorzien immers van rechtswege in planologische inpassing van deze werken.¹⁹ Naar wij aannemen zal de Kroon deze lijn ook hanteren ten aanzien van onteigeningen ten behoeve van werken die tot stand

worden gebracht op basis van de Waterwet.²⁰ Anders dan de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding voorziet die wet immers niet in planologische inpassing van de op basis daarvan tot stand te brengen werken. De Kroon hanteert ten aanzien van al deze onteigeningen echter niet de voorwaarde dat het planologisch besluit daadwerkelijk is vastgesteld, alvorens tot dagvaarding moet worden overgegaan. In de rechtspraak is voorts aanvaard dat in deze gevallen het planologische besluit tot inpassing van het werk waarvoor in onteigend wordt niet onherroepelijk hoeft te zijn, alvorens tot dagvaarding wordt overgegaan.²¹ Evenmin geldt als eis dat het planologisch besluit onherroepelijk moet zijn, alvorens tot inschrijving van het onteigeningsvonnis in de openbare registers wordt overgegaan. Afgezien van de door Rijkswaterstaat gehanteerde lijn ten aanzien van de start van de administratieve onteigeningsprocedure, heeft voor deze onteigeningen nooit een echte koppeling tussen planologie en onteigening gegolden, ook niet ten aanzien van werken die vallen onder de Waterwet. Weliswaar bepaalde art. 5.14 Waterwet tot de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet dat na de vaststelling van het projectplan (als bedoeld in die wet) tot dagvaarding kon worden overgegaan, maar een projectplan kan bezwaarlijk als een planologisch besluit worden aangemerkt, nu de Waterwet, anders dan de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding, niet van rechtswege voorziet in planologische inpassing van in dat plan opgenomen werken.

Tijdens de plenaire behandeling van de Crisis- en herstelwet door de Eerste Kamer heeft Kamerlid Janse de Jonge de suggestie gedaan dat, in plaats van de regering voorgestelde voorwaarden, aan het koninklijk besluit tot aanwijzing ter onteigening de voorwaarde zou worden verbonden dat, indien gedagvaard zou worden vóór dat het planologisch besluit onherroepelijk is, de dagvaarding tevens zal behelzen de vordering tot veroordeling van de onteigenende partij tot gestanddoening van het bij dagvaarding te formuleren aanbod het vonnis niet in te schrijven dan nadat zowel het vonnis als de onderliggende planologie onherroepelijk zijn geworden.²²

Deze suggestie is naar ons oordeel even onzalig als het voorstel van de regering. Afgezien van het feit dat de voorwaarde dat het onteigeningsvonnis eerst dan in de openbare registers mag worden ingeschreven, nadat het onherroepelijk is geworden, reeds in de OW is opgenomen (en met de Crisis- en herstelwet niet is geschrapt), lijkt de suggestie eraan voorbij te gaan dat een vonnis waarin *bij vervroeging* de onteigening is uitge-

16. Kamerstukken I 2009/10, 32 127, nr. H, p. 3.

17. Zie het nader rapport aan de koningin van 8 mei 2008 van de Minister van Verkeer en Waterstaat (onteigening Voorschoten), *Stcrt.* 2008, 103, p. 14, alsook het nader rapport aan de koningin van 3 juni 2008 van diezelfde minister (onteigening Nijkerk), *Stcrt.* 2008, 119, p. 30 (Nijkerk), waaruit moet worden afgeleid dat onteigening ten behoeve van weginfrastructuur ten name van een gemeente niet mogelijk is op

basis van titel IIa, indien met de betreffende infrastructuur louter een lokaal belang is gediend. In dat geval zal de gemeente op basis van titel IV moeten onteigenen.

18. Circulaire directeur-generaal van de Rijkswaterstaat van 11 maart 1999, nr. HKW/R 1999/2891. Het rondschrjven is ingegeven door enkele adviezen van de Raad van State waarin, kort gezegd, werd aangestuurd op een zekere afstemming van de start van de administratieve onteigeningsprocedure en de planologische pro-

cedure tot inpassing van niet-Tracéwetplichtige werken.

19. Art. 15 Tracéwet, art. 11 Spoedwet wegverbreding.

20. Wij weten het niet zeker. Ten tijde van het schrijven van dit artikel is de Waterwet nog maar een half jaar in werking.

21. Zie bijvoorbeeld HR 4 oktober 2000, nr. 1282, *LJN* AA7898.

22. *Handelingen I* 16 maart 2010, p. 22-920.

sproken – en dat is sinds de jaren 1970 welhaast altijd het geval – binnen twee maanden na de decente (gerechtelijke opnemings van de te onteigenen onroerende zaken) dan wel, indien een zogenaamde vervroegde descende heeft plaatsgehad, binnen twee maanden nadat dat vonnis gezag van gewijsde heeft gekregen, dient te worden ingeschreven in de openbare registers.²³ Laat de onteigenende partij zulks na, dan zal hij voor die inschrijving moeten wachten tot het eindvonnis, waarbij de schadeloosstelling is vastgesteld, onherroepelijk is geworden. Het voorgaande betekent dat de suggestie van Janse de Jonge alleen werkt, indien het bestemmingsplan binnen twee maanden nadat bij vervroeging de onteigening is uitgesproken alsnog onherroepelijk wordt. Het zal duidelijk zijn dat zich dat niet of nauwelijks laat plannen. Nadat bij vervroeging de onteigening is uitgesproken laat het eindvonnis, afhankelijk van het werktempo van de rechtbank en, vooral, de door haar benoemde deskundigen, dikwijls nog lange tijd op zich wachten. De suggestie van Janse de Jonge zou dus zelfs kunnen neerkomen op een verlenging van de onteigeningsprocedure ten opzichte van de tot de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet bestaande praktijk.²⁴

Een ander bezwaar dat wij hebben tegen de suggestie van dit Kamerlid is dat die niet ziet op de onteigeningen die niet zijn gebaseerd op titel IV van de OW (bestemmingsplanontteigening) en die strekken tot de realisatie van werken die niet worden uitgevoerd op basis van de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding.

In haar circulaire aan de provincies en de gemeenten d.d. 29 maart 2010 kondigt de minister van VROM aan dat de Kroon aan onteigeningsbesluiten – naar wij aannemen in het kader van bestemmingsplanontteigeningen – voorwaarden zal verbinden, die er op zien dat de koppeling tussen planologie en onteigening wordt geëerbiedigd. De minister preciseert dit door daaraan toe te voegen: *‘Dit leidt ertoe dat de huidige praktijk wordt gehandhaafd.’* Aangenomen moet worden dat dit de praktijk van de hiervoor beschreven opschortende en ontbindende voorwaarde is.

Niettegenstaande deze circulaire van de Minister van VROM – waarvan de inhoud door ons wordt onderschreven – heeft de Minister van Justitie gemeend de suggestie van Janse de Jonge te moeten overnemen. Bij brief van 26 mei 2010 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer²⁵ schrijft hij in dat verband:

‘Het kabinet is voornemens aan deze toezegging [i.e. de toezegging om de ontkoppeling ongedaan te maken en de voor de inwerkingtreding van de Crisis- en

herstelwet bestaande koppeling in de praktijk te handhaven; toevoeging VDG/JAMAS] invulling te geven door in de Koninklijke besluiten tot onteigening bij het bepalen van de voorwaarden zoveel mogelijk het volgende model toe te passen:

“De vordering tot onteigening ter uitvoering van het koninklijk besluit kan eerst worden ingesteld na vaststelling van het planologisch besluit. Het vonnis waarbij de onteigening is uitgesproken wordt niet eerder in de openbare registers ingeschreven dan nadat het planologisch besluit onherroepelijk van kracht is geworden.”

Het is volstrekt onduidelijk hoe deze mededeling van de Minister van Justitie zich verhoudt tot de zoeven aangehaalde circulaire van VROM, met name omdat het debat over de ontkoppeling in de Eerste Kamer vooral heeft plaats gehad in het licht van de titel IV-ontteigening.²⁶ Zo aangenomen zou moeten worden dat de brief van de Minister van Justitie niet ziet op titel IV-ontteigeningen, maar alleen op onteigening op basis van de andere titels uit de OW,²⁷ wordt een differentiatie teweeg gebracht in de kb-praktijk, terwijl stroomlijning van de administratieve onteigeningsprocedures juist een van de doelen van de Crisis- en herstelwet was. Bovendien zal de door Janse de Jonge gesuggereerde en de door de Minister van Justitie nader gepreciseerde praktijk, zoals wij hiervoor al aangaven, juist tot vertraging van de onteigening leiden, omdat het onherroepelijk worden van het planologisch besluit – of het tracé- of wegaanpassingsbesluit dan wel het projectplan (als bedoeld in de waterwet) – zich nou eenmaal amper laat plannen, terwijl de termijn voor het inschrijven van een vonnis waarin bij vervroeging de onteigening is uitgesproken, kort is. Verloopt die termijn, dan moet de onteigenende partij met het inschrijven van het vonnis wachten totdat de rechtbank haar eindvonnis heeft gewezen. Overigens zal de situatie ten aanzien van onteigeningen die strekken tot uitvoering van infrastructurele werken die niet tot stand worden gebracht op basis van de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding in de door Janse de Jonge en de Minister van Justitie voorgestane praktijk strenger zijn dan voorheen, nu voor deze onteigeningen niet vereist was dat het planologische besluit tot inpassing van die werken onherroepelijk was geworden, alvorens het onteigeningsvonnis kon worden ingeschreven in de openbare registers.

Wij menen dat de regering vanuit een oogpunt van stroomlijning van procedures en rechtseenheid er goed aan zou doen om voor de onteigeningen op basis van de andere titels in de OW dan titel IV aansluiting te

23. Art. 54m OW.

24. Deze kritiek geldt ook het met de Crisis- en herstelwet ingetrokken art. 3.36b Wro, zoals dat artikel luidde tot de wijziging op 15 juli 2009, en daaraan gelijke bepalingen in de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Waterwet. Voor zover wij kunnen overzien heeft echter geen onteigenende partij het ooit gewaagd om, inge-

val van onteigening ter uitvoering van een tracébesluit, een wegaanpassingsbesluit of een projectplan al vóór het onherroepelijk worden van die besluiten tot dagvaarding over te gaan.

25. *Kamerstukken I 2009/10*, 32 127, nr. AD, p. 3.

26. Voor zover ons bekend heeft de Minister van

VROM de circulaire van 29 maart 2010 niet alweer ingetrokken.

27. Voor een dergelijke aanname bevat de brief van de minister echter geen aanknopingspunten. Overigens zou een dergelijke aanname miskennen dat het debat over de ontkoppeling, als gezegd, met name is gevoerd in het licht van de titel IV-ontteigening.

zoeken bij de te handhaven VROM-praktijk door in het koninklijk besluit tot aanwijzing ter onteigening dezelfde opschortende en ontbindende voorwaarden op te nemen, ten aanzien van het tracébesluit, het wegaanpassingsbesluit, het projectplan (als bedoeld in de Waterwet) en, indien het werk waarvoor onteigend wordt niet van rechtswege planologisch wordt ingepast op grond van de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding, het tot die inpassing strekkende planologische besluit. Voor onteigeningen ten behoeve van werken die worden gerealiseerd op grond van de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Waterwet zou dat zou bovendien een verbetering zijn ten opzichte van de tot de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet ten aanzien van de op grond van die wetten genomen besluiten geldende regel dat na de vaststelling ervan kan worden overgegaan tot dagvaarding, doch dat het vonnis waarin de onteigening is uitgesproken pas kan worden ingeschreven in de openbare registers nadat het betreffende tracé- of wegaanpassingsbesluit of projectplan onherroepelijk is geworden. Op het aan die regel verbonden nadeel zijn wij hiervoor reeds ingegaan.

6 Overige wijzigingen

De Crisis- en herstelwet bevat nog een tweetal andere – beduidend minder controversiële – wijzigingen, die wij volledigheidshalve niet ongenoemd willen laten.

Art. 61 OW biedt in de daarin beschreven gevallen de mogelijkheid van terugvordering dan wel een aanvullende schadeloosstelling. Het initiatief gaat daarbij uit van de onteigende. Als complement van de hiervoor beschreven ontkoppeling legt het in de Crisis- en herstelwet opgenomen (gewijzigde) art. 61 het initiatief tot teruglevering bij de onteigende partij in geval het aan de onteigening ten grondslag liggende plan toch niet de eindstreep haalt. Die onteigenaar moet dan binnen drie maanden een aanbod tot teruglevering doen.

Tot slot wordt met de wijziging van art. 72a een oplossing geboden voor het ‘probleem’ dat de onteigening voor aanleg van infrastructuur krachtens titel II en IIa tot de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet niet ook de basis biedt voor onteigening ter uitvoering van met die infrastructuur samenhangende werken. Daarbij valt te denken aan natuurcompensatie of waterberging. Thans strekt de reikwijdte van titel II en IIa zich uit tot ‘rechtstreeks [uit de infrastructurele werken] voortvloeiende bijkomende voorzieningen’. Deze poging is sympathiek, maar het nieuwe criterium dermate vaag dat het zeker aanleiding zal geven tot juridisch debat.

7 Overgangsrecht

Voor de (hierboven beschreven) wijzigingen in de OW is overgangsrecht in het leven geroepen. Dit overgangsrecht, dat is opgenomen in art. 5.4 Crisis- en

herstelwet, laat zich als volgt omschrijven. Op grond van art. 5.4 lid 1 Crisis- en herstelwet wordt een onteigeningsprocedure, waarvan het besluit ter visie is gelegd onder de vigeur van de voormalige OW, overeenkomstig die wet afgerond. Dit betekent dat indien het ontwerp van een onteigeningsbesluit voor 31 maart 2010 ter inzage is gelegd, dit besluit nog door de raad moet worden genomen en vervolgens ter goedkeuring aan de Kroon moet worden gezonden, die dan binnen negen maanden omtrent de goedkeuring dient te beslissen. Voor onteigeningsprocedures die kort voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet zijn geïnitieerd, zou het dan ook de moeite kunnen lonen om te bezien of het staken en het opnieuw doen aanvangen van de onteigeningsprocedure tijds winst kan opleveren. Als gevolg van het opnieuw doen aanvangen van de onteigeningsprocedure zal hierop immers de – door de Crisis- en herstelwet – gewijzigde OW van toepassing zijn, en dus ook de (iets) snellere doorlooptijd van de onteigeningsprocedure. Dit zou onder omstandigheden tijds winst (hebben) kunnen opleveren ten opzichte van de situatie waarin de onteigeningsprocedure overeenkomstig het voormalige wettelijke regime wordt afgerond.

Art. 5.4 lid 2 Crisis- en herstelwet voorziet in de gelijkstelling van koninklijke besluiten omtrent de goedkeuring van onteigeningsbesluiten die zijn genomen voor de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet, met koninklijke besluiten tot onteigening die na dat tijdstip (op grond van art. 78 van de huidige OW) zijn genomen. Een koninklijk besluit tot goedkeuring van een onteigening – dat is genomen voor de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet – kan derhalve, hoewel deze rechtsfiguur niet langer is terug te vinden in de OW als zodanig, nog altijd dienen als grondslag voor (de gerechtelijke procedure van) een onteigening.

8 Besluit

Nu, na heel veel discussie in zowel het parlement als in de literatuur, de kruitdampen enigszins zijn opgetrokken en wij het slagveld kunnen overzien, blijkt dat de daadwerkelijke wijzigingen die de Crisis- en herstelwet heeft aangebracht in onteigeningswet en –recht toch betrekkelijk bescheiden zijn. Van de twee ‘kroonjuwelen’ heeft alleen de ‘centralisering’ van de titel IV onteigening de strijd heelhuids doorstaan, al moet nog worden bezien of deze vernieuwing ook tot de beoogde versnelling leidt. De beruchte ontkoppelingprocedure is in het zicht van de haven gestrand, mede onder druk vanuit de Eerste Kamer, maar de manier waarop de Minister van Justitie de koppeling wenst uit te voeren wekt op zijn zachtst gezegd weinig vertrouwen. Het Ministerie van VROM doet het wat betreft de koppeling beter. Naar ons oordeel ware door de Kroon voor alle onteigenings-KB's aansluiting te zoeken bij VROM-praktijk. De rechtseenheid is daarmee gediend en met die VROM-praktijk was niet veel mis.