**Rondetafelgesprek onteigening, 20 april 2016**

*meer informatie: Adinda Lodders (06-1288 2887 /* *alodders@lto.nl**) of Gerbrand van ’t Klooster (06-1042 3951 /* *gvantklooster@lto.nl**)*

In de land- en tuinbouw komt het regelmatig voor dat gronden en/of opstallen onteigend worden, omdat overheden werken willen uitvoeren waarvoor bezit van die gronden en/of opstallen noodzakelijk is, terwijl deze niet op ‘vrijwillige basis’ (na onderhandeling) kan worden verworven. Onteigening van bezit is voor de onteigende zeer ingrijpend. De bescherming van eigendom is dan ook een belangrijke pijler van onze rechtstaat. Zowel de Grondwet als het Eerste Protocol voor het Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) bevatten bepalingen die de eigendomsrechten van burgers moeten beschermen tegen onder meer overheden die zich al te gemakkelijk eigendommen willen toe-eigenen. Daarnaast is in Nederland onteigeningswetgeving van kracht. Hieruit volgt dat onteigening alleen plaats kan vinden wanneer het algemene belang, de noodzaak en de urgentie ervan zijn aangetoond en er vooraf een verzekerde schadeloosstelling wordt aangeboden. Deze wetgeving, die al dateert uit 1851, wordt momenteel herzien. LTO Nederland neemt u met het oog op deze herziening mee in een aantal aspecten binnen de (toekomstige) onteigeningswetgeving die boeren en tuinders raken.

Basisprincipes onteigeningswetgeving

De Onteigeningswet zal via de Aanvullingswet Grondeigendom opgaan in de Omgevingswet. De minister van I&M geeft in haar brief over grondbeleid (Kamerstuk 27581-53, 25 november 2015) aan dat onteigening ook in de toekomst alleen gerechtvaardigd is als dit het algemene belang dient en de noodzaak en urgentie aantoonbaar zijn. Voorts moeten, voor onteigening aan de orde is, eerst onderhandelingen plaatsvinden met de betreffende eigenaar om tot afspraken te komen over de verwerving van gronden/opstallen. Voor LTO Nederland is dit een belangrijk vertrekpunt.

Kroonbesluit

Ten aanzien van de procedures om tot onteigening te komen, stelt de minister een aantal belangrijke veranderingen voor. Zo zal er een scherpe procedurele scheiding worden gemaakt tussen de besluitvorming over onteigening enerzijds en de vaststelling van de schadeloosstelling anderzijds. De bevoegdheid voor besluiten over onteigening komen onder het betreffende bestuursorgaan te vallen. Tegen de onteigeningsbesluiten kan een zienswijze worden ingesteld en is beroep bij de bestuursrechter mogelijk. De civiele rechter stelt vervolgens de hoogte van de schadeloosstelling vast. Het Kroonbesluit komt hiermee te vervallen. LTO Nederland kan zich hierin vinden.

Rechtsbescherming eigenaren en belanghebbenden

Wij hechten groot belang aan een zorgvuldige procedure en beoordeling van een onteigeningsbeschikking, om zo de rechtsbescherming van eigenaren en belanghebbenden te borgen. Vanuit dit oogpunt zien wij enkele praktische bezwaren tegen de nieuwe voorstellen. Zo wordt bijvoorbeeld voorgesteld dat als een bestuursorgaan een onteigeningsbeschikking treft waarop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4. AWB van toepassing is, de eigenaar zelf in het geweer moet komen. Het verstrijken van termijnen (bijvoorbeeld omdat de eigenaar publicaties van voorgenomen besluiten in de plaatselijke kranten heeft gemist) kan dus betekenen dat een onteigeningsbeschikking van kracht wordt zonder dat de eigenaar is gehoord. LTO Nederland dringt er op aan in de wet aanvullende bepalingen op te nemen, die vereisen dat eigenaren en andere belanghebbenden (bijvoorbeeld pachters) actief door het betreffende bestuursorgaan worden benaderd en gehoord alvorens tot een onteigeningsbeschikking wordt overgegaan.

Daarnaast vinden wij een onteigeningsbeschikking een te ingrijpend besluit om zonder tussenkomst van de rechter van kracht te worden. Zoals gezegd is de bescherming van eigendom een belangrijk uitgangspunt. Wij vinden het voorstel van de minister om als extra waarborg een onafhankelijk commissie in te stellen die het betreffende bestuursorgaan formeel adviseert, een stap in de goede richting. LTO Nederland wijst er op dat een advies echter geen rechtelijke toets is.

Onteigening is ultimum remedium, toetsing eis van minnelijke overeenstemming

Voor LTO Nederland is het van groot belang dat onteigening pas is toegestaan wanneer een bestuursorgaan en eigenaar niet tot een minnelijke overeenstemming gekomen zijn. Als onderhandelingen nog lopen of het bestuursorgaan is daarin te kort geschoten, zou het niet goed zijn om tot een ingrijpende maatregel als onteigening over te gaan. Het baart ons zorgen dat een eventuele zienswijze hierover door het betreffende bestuursorgaan zelf wordt beoordeeld. Pas in tweede instantie is de bestuursrechter aan bod. LTO Nederland vindt dat die beoordeling nauwgezet moet plaatsvinden. Als er gebreken geconstateerd worden, dient het onteigeningsbesluit vernietigd te worden. Het bestuursorgaan moet dan opnieuw onderhandelen alvorens een nieuw onteigeningsbesluit kan worden genomen. De mogelijkheid van tussentijdse reparatie (zogeheten bestuurlijk lus) in het bestuursrecht, verlaagt de drempel om een onteigeningsbeschikking te treffen voor het bestuursorgaan en zet op voorhand de onderhandeling onder druk ten nadele van de eigenaar.

Planologische grondslag: niet onteigenen zonder concreet plan

Het algemeen belang, de noodzaak en de urgentie om tot onteigening over te gaan komt o.a. tot uiting in de planologische grondslag. Op dit moment kunnen onroerende zaken alleen worden onteigend als bij bestemmingswijziging, de eigenaar niet bereid is of niet de mogelijkheid heeft om de nieuwe bestemming te verwezenlijken. Dat laatste is belangrijk vanwege het recht op zelfrealisatie. In de Omgevingswet bestaat de mogelijkheid om met globale omgevingsplannen de exacte functies en locaties pas op later moment in te vullen. De minister spreekt in dit verband over faciliterend grondbeleid en uitnodigingsplanologie waarbij ruimtelijke plannen niet langer een blauwdruk zijn maar een uitnodiging aan partijen om te komen tot betere kwaliteit. LTO Nederland onderschrijft dit uitgangspunt, maar wil voorkomen dat een globaal ruimtelijk plan aanleiding is voor onteigening. Pas als de uitwerking concreet is gemaakt en onherroepelijk is geworden – dat wil zeggen op het niveau van de exacte functie en locatie – is er een basis is om eventueel tot onteigening over te gaan. Dit biedt eigenaren duidelijkheid over welke functie een bestuursorgaan op een locatie beoogt, waarna hij kan overwegen deze al dan niet zelf te realiseren.

Schaduwwerking: recht op onteigening?

In de praktijk komt het voor dat een planologische bestemmingswijziging bij een papieren aangelegenheid blijft. De nieuwe bestemming wordt dan niet gerealiseerd omdat zowel de huidige eigenaren als de betreffende bestuursorganen dan wel derden geen initiatieven nemen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij landbouwgrond die bestemd is voor industrie, terwijl er geen partijen zijn die daar hun bedrijf willen vestigen. De bestemmingswijziging heeft wel tot gevolg dat het agrarisch gebruik van de grond onder het zogeheten overgangsrecht wordt geplaatst. De agrarisch ondernemer mag zijn bedrijf dan ongewijzigd voortzetten, maar nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld het bouwen van een nieuwe stal) zijn niet toegestaan. Hierdoor kunnen boeren en tuinders hun bedrijf niet verder door ontwikkelen, waardoor waardedaling en inkomensverlies optreden. Dit wordt ook wel schaduwwerking genoemd. Een beroep op planschade is mogelijk, maar vaak ontoereikend omdat toekomstige schade zich moeilijk laat bepalen. Voor dergelijke situaties verdient het overweging een recht op onteigening in te stellen. Naar het bestuursorgaan heeft een dergelijk recht tot gevolg dat bij besluitvorming over bestemmingswijzing nadrukkelijk wordt overwogen dat de betreffende nieuwe bestemming ook gerealiseerd gaat worden en er dus geen ‘ spookbestemmingen’ worden vastgelegd.

Bepalen hoogte schadeloosstelling

Ook in de nieuwe voorstellen wordt de hoogte van de schadeloosstelling bij onteigening vastgesteld door de civiele rechter. Hierover is zeer uitgebreide jurisprudentie beschikbaar. Uit de brief van de minister aan de Kamer maken wij op, dat zij de intentie heeft om de grondslagen voor schadeloosstelling ongewijzigd te laten en de jurisprudentie te respecteren. De onteigende mag geen materiele schade ondervinden van de onteigening. Voor agrarische ondernemers houdt dat in dat behalve een volledige vergoeding van grond en eventueel gebouwen op basis van de waarde in het vrij economisch verkeer, ook inkomensderving en bijkomende kosten van eventuele aankoop van vervangende grond, verhuizing enzovoorts moeten worden vergoed. Een bijzonder aspect betreft situaties waarin niet alle landbouwgrond van een ondernemer nodig is voor de beoogde nieuwe functie en er een incompleet bedrijf overblijft. In dat geval moet de ondernemer kunnen vorderen dat het hele bedrijf inclusief gebouwen wordt aangekocht waardoor hij in staat is zijn bedrijf op de huidige locatie in zijn geheel te beëindigen en eventueel voort te zetten. De aankoop en vergoeding van bedrijfsgebouwen leidt vaak tot problemen, omdat de economische waarde van deze gebouwen voor de ondernemer doorgaans veel hoger is dan de waarde in het vrij economisch verkeer.