

Vergaderjaar 2016–2017

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 84

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2017

Eerder heb ik met uw Kamer gesproken over de voorgenomen onteigeningsregeling onder de Omgevingswet.¹ Daarbij heeft uw Kamer zorgen geuit over de positie en de bescherming van de eigenaar en andere rechthebbenden (hierna: eigenaar) onder de voorgenomen regeling.² In de reacties die ik tijdens de internetconsultatie heb mogen ontvangen en ook in de adviezen die ik heb gekregen naar aanleiding van de motie Veldman/Ronnes³ komt naar voren dat deze zorgen gedeeld worden door het werkveld. Via deze brief informeer ik u op welke wijze ik voornemens ben om aan de geuite bezwaren tegemoet te komen.

Onteigening is de meest ingrijpende inbreuk die de overheid in Nederland op het eigendomsrecht kan maken. Bij een onteigening wordt een burger of een bedrijf gedwongen om zijn eigendom af te staan voor de verwezenlijking van het algemeen belang, bijvoorbeeld de aanleg of verbreding van een (spoor)weg, de versterking van een waterkering of ontwikkeling van een woonwijk.

Ik ben me er terdege van bewust dat de gevolgen van een onteigening zeer ingrijpend kunnen zijn voor eigenaren. Niet alleen verliest een burger het gebruik van zijn eigendom en de daarvan genoten inkomsten, maar die eigendom vertegenwoordigt veelal ook een grote emotionele waarde, bijvoorbeeld wanneer de onteigende grond al generaties lang in de familie is.

De onteigeningsregelgeving en het -beleid zijn zo vormgegeven dat onteigening in de praktijk een uitzondering is. Eigenaren en de overheid slagen er in het merendeel van de gevallen in om overeenstemming te

¹ Naar aanleiding van de brief over het grondbeleid van 25 november 2015, Kamerstuk 27 581, nr. 53. Zie ook Verslag van een Algemeen Overleg, Kamerstuk 33 118, nr. 21.

² In deze motie wordt verzocht te borgen dat onder de toekomstige onteigeningsregels de positie en de bescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig blijven aan de huidige situatie en waar mogelijk zelfs versterkt worden (Kamerstuk 29 383, nr. 261).

³ Kamerstuk 29 383, nr. 263 (Motie Ronnes/Veldman).

bereiken over de minnelijke verwerving van een onroerende zaak of over een gedeeltelijk of tijdelijk gebruik van de zaak. In situaties waarin de minnelijke verwerving van onroerende zaken niet of niet tijdig slaagt, vormt onteigening uiteindelijk een onmisbaar instrument om beleid of initiatieven van publiek belang in de fysieke leefomgeving toch tot uitvoering te kunnen brengen.

Gelet op het zeer ingrijpende karakter van onteigening voor betrokkenen zal ook onder de Omgevingswet een onteigening net als nu alleen kunnen plaatsvinden binnen een wettelijk kader met voldoende waarborgen voor de eigenaar. Net als voor uw Kamer is het voor mij essentieel dat de positie en rechtsbescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig blijven.⁴

Onteigening blijft ook in het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (hierna: wetsvoorstel) een uiterste middel («ultimum remedium»), waartoe pas besloten kan worden als de minnelijke verwerving niet wil slagen. Ook blijft onveranderd dat onteigening alleen kan plaatsvinden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, die door de burgerlijke rechter wordt vastgesteld. De huidige criteria voor onteigening algemeen belang, noodzaak en urgentie blijven onverkort gelden en worden wettelijk vastgelegd. Wat ten opzichte van de huidige Onteigeningswet wel verandert is dat een nog duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds het publiekrechtelijke spoor waarin de onteigeningsbeschikking tot stand komt én wordt beoordeeld door de bestuursrechter en anderzijds het civielrechtelijke spoor waarin de burgerlijke rechter de schadeloosstelling vaststelt.

In 2016⁵ is het conceptwetsvoorstel via internetconsultatie breed opengesteld voor reacties vanuit de samenleving. In totaal hebben ongeveer veertig organisaties en personen gebruik gemaakt van deze reactiemogelijkheid. Tegelijkertijd is het wetsvoorstel voor advies aan een groot aantal instanties voorgelegd. Overeenkomstig de motie Ronnes/Veldman heb ik advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.⁶ Tevens heeft de adviescommissie Omgevingswet geadviseerd over de onteigeningsregels.

Diverse partijen hebben tijdens de internetconsultatie, en ook in de literatuur, zorgen geuit over de positie en de bescherming van de eigenaar in de voorgestelde onteigeningsregeling, die naar hun mening verslechteren ten opzichte van de huidige regeling in de Onteigeningswet. Ook in de genoemde adviezen wordt aandacht gevraagd voor de positie en rechtsbescherming van de eigenaar. Uit de consultatiereacties en het grootste deel van de adviezen komt onder meer naar voren dat een verplichte rechterlijke betrokkenheid bij de beoordeling van de rechtmatigheid van onteigeningsbesluiten zeer gewenst is.

Deze inbreng en betrokkenheid waardeer ik zeer. De reacties en adviezen bevatten veel suggesties die kunnen bijdragen aan het wetsvoorstel. Hoewel er in de adviezen en literatuur ook steun is uitgesproken voor de in het conceptwetsvoorstel ingezette lijn, meen ik dat een onteigeningsprocedure zonder verplichte rechterlijke betrokkenheid op onvoldoende draagvlak kan rekenen. Dat draagvlak acht ik van groot belang om de Omgevingswet tot een succes te laten worden. Ik zal de reacties en

⁴ Kamerstuk 29 383, nr. 261 (Motie Veldman/Ronnes).

⁵ Van 1 juli tot en met 16 september 2016. Zie www.internetconsultatie.nl.

⁶ Kamerstuk 29 383, nr. 263 (Motie Ronnes/Veldman).

adviezen benutten om het wetsvoorstel verder te versterken en te verfijnen, voordat het wetsvoorstel ter advisering wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Daarbij ben ik voornemens om de voorgestelde onteigeningsprocedure zo te versterken dat de bestuursrechter bij elke onteigening betrokken zal zijn.

In het conceptwetsvoorstel zoals dat eerder ter consultatie en toetsing is voorgelegd, was de toegang tot de bestuursrechter gewaarborgd, doordat de eigenaar beroep tegen de onteigeningsbeschikking kan instellen. Het initiatief om de rechter in te schakelen lag daarmee bij de eigenaar. Gezien alle andere waarborgen in het wetsvoorstel achtte ik het niet waarschijnlijk dat in de praktijk een eigenaar zou worden onteigend zonder dat de bestuursrechter zich heeft uitgesproken over de onteigeningsbeschikking, bijvoorbeeld omdat de eigenaar niet tijdig beroep zou kunnen hebben instellen tegen de onteigeningsbeschikking. Uit de reacties en adviezen blijkt dat het op veel bezwaar stuit dat die mogelijkheid toch niet geheel is uitgesloten. Om iedere schijn van vermindering van de positie en rechtsbescherming van een eigenaar uit te sluiten, ben ik voornemens om de voorgestelde onteigeningsprocedure zo te versterken dat de bestuursrechter bij elke onteigening betrokken zal zijn. De rol om de bestuursrechter in te schakelen komt daarmee bij het bevoegd gezag te liggen. Hiermee wordt gewaarborgd dat het geheel uitgesloten is dat een eigenaar wordt onteigend zonder dat de bestuursrechter zich heeft uitgesproken over de onteigening.

De komende maanden benut ik om dit uit te werken met raadpleging van de meest betrokken partijen. Vanzelfsprekend zie ik ook welke andere suggesties uit de reacties en adviezen kunnen worden verwerkt in het wetsvoorstel.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus