



De Koninklijke Besluiten tot onteigening van 2020: een analyse deel 1

mr. R.S. den Otter en mr. O.J.C. van den Broek RT¹

Land- en Tuinbouwbuletin 2021/3

Jaarlijks dragen wij in dit bulletin – in twee delen - zorg voor een analyse van Koninklijke Besluiten tot onteigening (hierna: 'KB's') die in het voorafgaande jaar in de Staatscourant zijn gepubliceerd. In dit artikel maken wij een analyse van de KB's uit 2020.

In de eerste plaats wordt ingegaan op het aantal KB's en de vraag hoeveel KB's resulteerden in een gehele toewijzing, een gedeeltelijke toewijzing dan wel (gedeeltelijke) afwijzing van het verzoekbesluit tot onteigening. Daarbij worden de redenen van het gedeeltelijk toewijzen van het verzoekbesluit besproken. Vervolgens worden de meest opvallende KB's van 2020 behandeld. De KB's worden met inachtneming van de beoordelingsmaatstaven die de Kroon hanteert (strijd met het recht, publiek belang, ruimtelijk ontwikkelingsbelang of volkshuisvestingsbelang, noodzaak en urgentie) geanalyseerd. Tot slot volgt een conclusie.

1. Gedeeltelijke, gehele toewijzing of (gedeeltelijke) afwijzing van verzoekbesluit

Op het moment van finaliseren van het schrijven van dit artikel, 4 februari 2021, is ons bekend dat in 2020 36 KB's zijn genomen. In 2019 bedroeg het aantal KB's 20, in 2018 31 en in 2017 38. Op 10 van de 36 ontwerp-KB's zijn geen zienswijzen naar voren gebracht. 8 KB's uit 2020 betreffen een gedeeltelijke toewijzing van het verzoekbesluit. In geen van de 8 gevallen gaven de kenbaar gemaakte zienswijzen aanleiding het verzoekbesluit slechts gedeeltelijk toe te wijzen. Deze gedeeltelijke toewijzingen hangen samen met het feit dat de noodzaak tot onteigening ten aanzien van bepaalde grondplannummers niet langer aanwezig is, bijvoorbeeld omdat minnelijke eigendomsvererving heeft plaatsgevonden gedurende de administratieve onteigeningsprocedure. Van de in 2020 genomen KB's zijn er 7 genomen op basis van afdeling IIA (onteigening voor de aanleg en verbeteringen van wegen, bruggen, spoorwegwerken en kanalen, alsmede de daarop rustende zakelijke rechten), de overige 29 KB's zijn genomen op basis van afdeling IV (onteigening voor de uitvoering van een bestemmingsplan).

In 19 KB's is de gemeente onteigenaar, in 12 KB's de provincie, in 3 KB's ProRail en in 2 KB's de Staat.

2. Strijd met het recht

De Kroon gaat na of het verzoekbesluit in strijd is met het recht en of het verzoekbesluit strookt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Kroon toetst zoal of is voldaan aan de wettelijke vereisten van de te volgen Uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure d.d. 16 januari 2016, versienummer: 8 juli 2019). In het hiernavolgende volgt een aantal KB's waaruit blijkt hoe de Kroon omgaat met zienswijzen die zien op strijd met het recht c.a.

2.1 *Voldoen aan voorschrift toezending gewaarmerkte grondtekeningen en projectiegrondtekeningen, is geen wettelijk voorschrift*

De gemeenteraad van Terneuzen heeft de Kroon verzocht over te gaan tot het aanwijzen van een onroerende zaak ter onteigening, begrepen in het bestemmingsplan Terneuzen, Othene Oost (KB 13 december 2018, nr. 259333, Terneuzen, Othene Oost).

Reclamanten voeren in hun zienswijze aan dat uit een brief namens verzoeker, d.d. 21 mei 2019, gericht aan de Kroon, blijkt dat niet voldaan is aan het voorschrift van het toezenden van gewaarmerkte grondtekeningen en een gewaarmerkte projectiegrondtekening. In de Handreiking wordt dit voorschrift in paragraaf 6.2.1.3 uitdrukkelijk als een voorwaarde beschreven. De met de voornoemde brief meegestuurde grondtekening en projectiegrondtekening op de verbeelding zijn niet gewaarmerkt. Er zou niet zijn voldaan aan de formele vereisten die gelden voor het indienen van een onteigeningsverzoek en op grond hiervan dient het verzoekbesluit (eveneens) te worden afgewezen.

¹ mr. R.S. (Raisa) den Otter en mr. O.J.C. (Olaf) van den Broek RT zijn werkzaam bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV, r.den.otter@overwater.nl, o.van.den.broek@overwater.nl

De Kroon oordeelt dat het voorschrijft waarnaar reclamanten verwijzen geen wettelijk voorschrift is, maar enkel is opgenomen in de 'Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure' van de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat. Het voorschrift om de twee documenten te waarmerken is opgenomen in de Handreiking zodat in de beoordeling van de onteigening door de Minister kan worden geverifieerd of het verzoekbesluit daadwerkelijk de vermelde getekende onroerende zaak/zaken in volle omvang betreft/betreffen. De gewaarmerkte grondtekeningen en projectiegrondtekening maken deel uit van de in art. 79 van de onteigeningswet genoemde documenten. Indien nadien, op initiatief van verzoeker zelf of op aangeven van de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat, stukken worden aangevuld, bijvoorbeeld door het toevoegen van verduidelijkende tekeningen zoals op 21 mei 2019 door verzoeker werd gedaan, dan dienen deze aanvullende documenten te worden gewaarmerkt als behorend bij het verzoek tot aanwijzing ter onteigening. Er is voldaan aan de formele vereisten voor het indienen van een verzoekbesluit en het verzoekbesluit wordt toegewezen.

2.2 Telefonische hoorzitting

Overeenkomstig art. 78 lid 4 van de onteigeningswet stelt de Minister belanghebbenden die een zienswijze naar voren hebben gebracht, (en eventueel andere belanghebbenden), in de gelegenheid te worden gehoord.

De gemeenteraad van Krimpenerwaard heeft de Kroon bij besluit van 2 april 2019, kenmerk ZK15005186 / 18-0033935, verzocht om in de gemeente over te gaan tot het aanwijzen van onroerende zaken ter onteigening, begrepen in het onteigeningsplan Veenweiden Krimpenerwaard. De onroerende zaken zijn nodig voor de uitvoering van het bestemmingsplan Natuurgebieden Veenweiden Krimpenerwaard. De Minister heeft reclamanten in de gelegenheid gesteld te worden gehoord, echter telefonisch vanwege Covid-19.

Reclamanten stellen dat het door de Covid-19 maatregelen niet mogelijk is geweest alle relevante elementen in hun zienswijzen op te nemen. Zij stellen in hun rechten te zijn geschaad en er zou geen sprake zijn van een ordelijke procedure. Daarnaast zou de telefonische hoorzitting geen recht doen aan hun positie. Een andere reclamant stelt eveneens door de telefonische hoorprocedure, vanwege Covid-19, te zijn geschaad in zijn grondrechten.

De Kroon betoogt als volgt. Uit art. 63 onteigeningswet, gelezen in samenhang met art. 3:15 lid 1 Algemene wet bestuursrecht, volgt enkel dat een belanghebbende gedurende de termijn van terinzagelegging gelegenheid geboden behoort te worden zijn zienswijze, schriftelijk of mondeling, in te dienen, en om daarover, voor zover belanghebbende dat wenselijk acht, nader gehoord te worden. Doorgaans houdt de Kroon een hoorzitting waarbij zowel reclamanten als verzoeker fysiek aanwezig mogen zijn. De onteigeningswet en de Algemene wet bestuursrecht bevatten geen verplichting tot fysiek horen of tot hoor-en-wederhoor en het houden van een hoorzitting. In verband met Covid-19 is de wijze van het in de gelegenheid stellen om de zienswijze mondeling toe te lichten, in de zin van art. 63 lid 4 onteigeningswet, telefonisch geweest. Reclamanten hebben hun zienswijze in volle omgang kunnen toelichten en derhalve is voldaan aan het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht en de onteigeningswet. Reclamanten zijn niet in hun belangen en rechten geschaad.

3. Publiek belang, ruimtelijk ontwikkelingsbelang of volkshuisvestingsbelang

Zienswijzen op ontwerp-KB's betreffende het ontbreken van het publieke belang kwamen in 2020 ook aan de orde.

3.1 Onherroepelijk bestemmingsplan

Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant hebben de Kroon bij verzoekbesluit van 31 augustus 2018, kenmerk 4406308, verzocht om over te gaan tot het aanwijzen ter onteigening van de onroerende zaken in de gemeente Gilze en Rijen, begrepen in het onteigeningsplan N282. De onroerende zaken zijn nodig voor de uitvoering van het bestemmingsplan N282.

Reclamant 1 en reclamante 2 voeren als zienswijze aan dat het bestemmingsplan onvoldoende is om het publieke belang van de onteigening te onderbouwen, omdat het bestemmingsplan nog niet onherroepelijk is.

De Kroon heeft in het KB, betreffende de gemeente Gilze en Rijen (20 januari 2020, nr. 2020000094, onteigeningsplan N282) geoordeeld dat, ondanks dat het bestemmingsplan nog niet onherroepelijk is, er geen grond is voor het oordeel dat het bestemmingsplan onvoldoende is om het publieke belang van de onteigening te onderbouwen.

3.2 Onverbindendverklaring PAS

Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant hebben de Kroon bij besluit van 7 december 2018, Besluit 78/18, verzocht om over te gaan tot het aanwijzen ter onteigening van de onroerende zaken in de gemeente Deurne, begrepen in het onteigeningsplan PAS Leegveld, Deurne. De onroerende zaken zijn nodig voor de uitvoering van het bestemmingplan PAS Leegveld, Deurne.

Reclamanten brengen naar voren dat met de onteigening geen publiek belang is gediend, met verwijzing naar ECLI:NL:RVS:2019:1603, waarin wordt overwogen dat het PAS niet als basis voor toestemming voor activiteiten mag worden gebruikt. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft het PAS onverbindend verklaard. De verwijzing in het ontwerp KB naar de brief van de Minister (Van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) d.d. 11 juni 2019, zou niet kunnen dienen als onderbouwing voor de voorgenomen onteigening.

De Kroon oordeelt in haar KB, betreffende de gemeente Deurne (3 april 2020, nr. 2020000681, onteigeningsplannen Leegveld Deurne en Leegveld Deurne-2) dat een inpassingsplan, hier PAS Leegveld, Deurne, dat door de Provinciale Staten van Noord-Brabant is vastgesteld, de basis kan vormen voor onteigening in de zin van art. 77 van de onteigeningswet. Het publieke belang van onteigening is daarmee gegeven.

Ten aanzien van de stelling van reclamanten dat onteigening prematuur is zolang geen uitspraak is gedaan op de beroepen tegen de vaststelling van het inpassingsplan, oordeelt de Kroon dat een verzoek om aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening kan worden gedaan na vaststelling van het inpassingsplan. De dagvaarding uitbrengen in de zin van art. 18 van de onteigeningswet kan echter niet voordat het inpassingsplan onherroepelijk zal zijn met betrekking tot de in de onteigeningsplannen begrepen onroerende zaken. Tevens vervalt het besluit tot onteigening als het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan met betrekking tot die onroerende zaken in beroep zal worden vernietigd. Daarbij wijst de Kroon in bovengenoemd KB het verzoek van reclamanten om de besluitvorming in het kader van de administratieve onteigeningsprocedure op te schorten af, omdat opschorting volgens de Kroon niet mogelijk is vanwege de strikte wettelijke termijnen voor de administratieve procedure.

Ten aanzien van zienswijzen die betrekking hebben op het ontbreken van ruimtelijk ontwikkelingsbelang of volkshuisvestingsbelang hebben wij in de KB's van 2020 geen bijzonderheden aangetroffen. Over deze zienswijzen overweegt de Kroon in de meeste gevallen dat deze zienswijzen van planologische aard zijn. Planologische aspecten kunnen in het kader van de administratieve onteigeningsprocedure niet zelfstandig worden beoordeeld, maar konden in de procedure op grond van de Wet ruimtelijk ordening (Wro) aan de orde worden gesteld.