

21. Kroonbesluiten tot onteigening in het tweede halfjaar 2022

MR. A.P. VAN DELDEN EN MR. R.S. DEN OTTER

In deze kroniek bespreken Arjan van Delden en Raisa den Otter ontwikkelingen en trends in het administratieve onteigeningsrecht aan de hand van enkele in het oog springende onteigenings-KB's die in het tweede halfjaar van 2022 zijn gepubliceerd.

In de tweede helft van 2022 werden 20 Kroonbesluiten tot onteigening in de *Staatscourant* gepubliceerd. Het totaal aantal in 2022 gepubliceerde onteigenings-KB's komt daarmee op 33, een toename ten opzichte van 2021, toen 20 onteigenings-KB's werden gepubliceerd. Een verband met de (langzaam) naderende inwerkingtreding van de Omgevingswet is echter nog niet vast te stellen.¹

In deze bijdrage nemen we enkele interessante overwegingen van de Kroon onder de loep. Tevens passeren de doelstellingen de revue ten behoeve waarvan de onteigenings-KB's zijn geslagen, de 'onteigeningsbelangen'.²

Onteigening gemeente Bergen (Limburg), onteigeningsplan 'Energie landgoed Wells Meer'

KB 6 oktober 2022, nr. 2022002175, *Staatscourant* 17 november 2022

- **Onteigening ten behoeve van de ontwikkeling van een 'energie landgoed'**

De gemeente Bergen heeft de ambitie om in 2030 als eerste gemeente in Limburg energieonafhankelijk te zijn. Om deze doelstelling te kunnen behalen, is een groot-schalige opwekking van duurzame energie noodzakelijk. De gemeente heeft daarom besloten het Energie landgoed Wells Meer (hierna: Energie landgoed) te realiseren, een gebied waar het grootschalig opwekken van energie door middel van zonnepanelen en windturbines mogelijk is. De voorgenomen ontwikkeling is planologisch ingepast.

- **Onteigening in plaats van pachtontbinding**

De gemeente is reeds eigenaar van de gronden, maar de gronden zijn verpacht aan een landbouwbedrijf. Het landbouwbedrijf brengt in de administratieve onteigeningsprocedure als zienswijze naar voren dat onteigening niet

urgent is omdat de gemeente pas in 2025 of 2026 over de gronden behoeft te beschikken. Indien de gemeente een pachtontbindingsprocedure zou volgen zou zij tijdig over de gronden, vrij van pacht, kunnen beschikken. Het volgen van een onteigeningsprocedure is daarom volgens de pachter niet noodzakelijk.

De Kroon overweegt echter dat het de gemeente vrij staat om de procedure te volgen die zij het meest geschikt acht voor het tijdig kunnen realiseren van de bestemmingen. Zowel de onteigeningsprocedure als de pachtontbindingsprocedure zijn, aldus de Kroon, voor wat betreft de positie van de pachter met de nodige waarborgen omkleed. De Kroon voegt daaraan toe dat onteigening tot titelzuivering leidt, hetgeen bij pachtontbinding niet het geval is. De gemeente heeft bovendien naar de mening van de Kroon de urgentie voldoende aangetoond.

Het is begrijpelijk dat de Kroon instemt met de door de gemeente gekozen procedurele route. De onteigeningswet biedt daarvoor immers een deugdelijke wettelijke grondslag omdat de verzochte onteigening plaatsvindt ter uitvoering van de bestemming. De rechtsbescherming van de pachter is, zoals de Kroon overweegt, inderdaad vergelijkbaar met de rechtsbescherming die de pachter geniet indien de gemeente een pachtontbindingsprocedure zou volgen op de voet van art. 7:377 Burgerlijk Wetboek op de grond dat de gemeente (verpachter) 'de verpachte gronden wil bestemmen voor niet tot de landbouw betrekkelijke doeleinden, en die bestemming in overeenstemming is met het algemeen belang'. Zowel ingeval van onteigening als ingeval van pachtontbinding heeft de pachter aanspraak op een schadeloosstelling. De schadeloosstelling wordt bepaald met inachtneming van de tijd dat de pacht (de onteigening of pachtontbinding weggedacht) nog zou hebben voortgeduurd.

De keuze van de gemeente voor een onteigeningsprocedure is vermoedelijk ingegeven omdat deze de gemeente de meeste zekerheid biedt en het snelst leidt tot de vrije beschikking over de gronden. Het algemeen belang kan namelijk in een pachtontbindingsprocedure in beginsel slechts worden aangetoond door middel van een onherroepelijk bestemmingsplan, terwijl een onteigenings-KB (onder de gebruikelijke opschortende en ontbindende voorwaarden) kan worden verkregen vooruitlopend op die onherroepelijkheid. Bovendien verkrijgt de gemeente (indien het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden) de vrije eigendom in een gerechtelijke onteigeningsprocedure (titel gezuiverd) op basis van een tussenvonnis waarin de rechter de onteigening uitspreekt, terwijl in de pachtontbindingsprocedure het eindvonnis van de pachtrechter moet worden afgewacht waarin zowel de ontbinding wordt uitgesproken als de schadeloosstelling wordt bepaald.

Onteigening gemeenten Valkenswaard en Heeze-Leende, onteigeningsplan Tongelreep

KB 21 oktober 2022, nr. 2022002297, Staatscourant 17 november 2022

- › Onteigening ten behoeve van natuurherstel en de aanleg van nieuwe natuur

Dit KB heeft betrekking op het gebied De Tongelreep dat deel uitmaakt van het Natura 2000-gebied 'Leenderbos, Grootte Heide & De Plateaux' en van het Natuurnetwerk Brabant. Provinciale Staten hebben een inpassingsplan vastgesteld waarin nieuwe natuurbestemmingen zijn opgenomen. De onteigening is verzocht teneinde deze nieuwe natuur te kunnen realiseren en tegelijkertijd natuurherstel- en beheersmaatregelen te kunnen treffen voor het gehele gebied, zoals verhoging van peilwater en beperking van peilfluctuaties in het grondwater.

De onteigening vindt plaats ter uitvoering van het inpassingsplan. De Kroon constateert dat aan het onteigeningsverzoek een correcte planologische basis ten grondslag is gelegd en dat de provincie de noodzaak en urgentie voldoende heeft aangetoond.

- › Geen verschoonbare termijnoverschrijding

Zes dagen na het verstrijken van de zienswijzentermijn komt een zienswijze binnen van een belanghebbende eigenaar die zich beroept op een verschoonbare termijnoverschrijding en wijst op het Varkens in nood-arrest³ en de daarop gebaseerde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. De grondslag voor deze jurisprudentie is het Verdrag van Aarhus, dat ziet op besluiten die effect hebben op het milieu. Het Hof van Justitie heeft onder andere geoordeeld dat het Verdrag zich ertegen verzet dat de ontvankelijkheid van een bestuursrechtelijk beroepschrift in een zaak waarop het Verdrag van toepassing is, afhankelijk wordt gesteld van deelname aan de voorbereidingsprocedure die voorafging aan het in beroep bestreden besluit. De Afdeling heeft vervolgens geoordeeld dat, ter voorkoming van afbakeningsproblemen en in afwach-

ting van een oplossing door de wetgever, voornamelijk in alle gevallen waarin in omgevingsrechtelijke zaken de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is toegepast, het aan belanghebbenden niet mag worden tegengeworpen wanneer zij geen zienswijzen hebben ingediend.⁴

De Kroon acht de zienswijze niet-ontvankelijk vanwege de overschrijding van de termijn. De Kroon redeneert dat het op grond van de Varkens in nood-jurisprudentie niet zo is dat een te laat ingediende zienswijze alsnog ontvankelijk moet worden verklaard. Volgens de Kroon is het in de gerechtelijke fase aan de rechter om een ingekomen zienswijze wel of niet in de gerechtelijke beoordeling te betrekken. Deze overweging gaat uit van een zelfstandige bevoegdheid van de onteigeningsrechter om elk verweer tegen een gevorderde onteigening inhoudelijk te beoordelen. Vaste rechtspraak is echter dat de onteigeningsrechter uitsluitend de noodzaak van de gevorderde onteigening dient te beoordelen indien die noodzaak ook in een zienswijze in de administratieve onteigeningsprocedure ter discussie is gesteld, tenzij het noodzaaksverweer is gebaseerd op omstandigheden die na het KB gewijzigd zijn of aan het licht zijn gekomen.⁵ De onteigeningsrechter kan dus, anders dan uit de overweging van de Kroon zou kunnen worden afgeleid, in beginsel geen acht slaan op zienswijzen die in de administratieve onteigeningsprocedure niet tijdig naar voren zijn gebracht.

Hoewel dit niet met zoveel woorden uit het KB blijkt, sluit de conclusie van de Kroon overigens naadloos aan op het recente onteigeningsarrest van de Hoge Raad waarin is geoordeeld dat een onteigeningsbesluit geen besluit is dat valt onder het Verdrag van Aarhus.⁶

Onteigening gemeente Dordrecht, Dordtse Kil IV

KB van 25 augustus 2022, nr. 2022001792, Staatscourant 6 oktober 2022

- › Minnelijk overleg

Weliswaar heeft een rechthebbende die wordt onteigend, indien het aankomt op een gerechtelijke onteigening, uitsluitend recht op een volledige financiële vergoeding van zijn schade, maar omdat onteigening is aan te merken als een 'ultimum remedium' dient een eventuele wens van vervangende grond wél in het minnelijk overleg te worden betrokken, in die zin dat de overheid dient te onderzoeken of die vorm van compensatie (in natura) een oplossing biedt zodat onteigening kan worden voorkómen. In dit geval gaven de eigenaren aan graag vervangende grond te verkrijgen. De Kroon beoordeelt, als onderdeel van de beoordeling van het minnelijk overleg, of de gemeente zich voldoende heeft ingespannen om compenserende gronden te vinden. Daarbij wordt uitvoerig ingegaan op het 'traject' dat partijen gezamenlijk zijn ingeslagen om vervangende gronden te vinden. De Kroon beargumenteert dat de gemeente voldoende heeft ondernomen.

› Zelfrealisatie

De gemeente heeft de Kroon om het onteigenings-KB verzocht ter uitvoering van een onherroepelijk bestemmingsplan, betreffende de realisering van een bedrijventerrein. De eigenaren doen een beroep op zelfrealisatie. Het KB vormt een klassiek voorbeeld van de wijze waarop de Kroon een dergelijk beroep beoordeelt.

Het beroep op zelfrealisatie wordt voor het eerst gedaan in de fase waarin een zienswijze wordt ingediend in de administratieve onteigeningsprocedure. De Kroon overweegt dat reclamanten niet tijdig inzichtelijk hebben gemaakt door wie, wanneer en op welke wijze hun voornemen tot zelfrealisatie tot uitvoering gebracht zal kunnen worden.

Mogelijk lag hieraan ten grondslag dat op de gronden tevens een voorkeursrecht was gevestigd als bedoeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Zouden reclamanten hun zelfrealisatieplan wél eerder inzichtelijk hebben gemaakt, dan hadden zij het risico gelopen dat de gemeente met een beroep op art. 26 Wvg de nietigheid zou hebben ingeroepen van een schriftelijke overeenkomst die zij met een derde zouden hebben gesloten. Anderzijds is een samenwerkingsovereenkomst met een professionele ontwikkelaar welhaast een vereiste om als willekeurige grondeigenaar daadwerkelijk te kunnen aantonen bereid en in staat te zijn tot zelfrealisatie.⁷

Bij het oordeel van de Kroon lijkt mede een rol te spelen dat de eigenaren niet de verkaveling van het bedrijventerrein kunnen realiseren op de door de gemeente voorgestane wijze, omdat de eigenaren niet beschikken over alle gronden die daarvoor benodigd zijn. Zelfrealisatie is om die reden ook niet doelmatig.

Onteigening gemeente Hoeksche Waard, onteigeningsplan Parallelweg N217

KB van 14 september 2022, nr. 2022001925, Staatscourant 3 november 2022

› Aanleg parallelweg Provinciale weg

Deze onteigening vindt plaats ten behoeve van de uitvoering van infrastructuur. Desalniettemin is gekozen voor een titel IV-onteiening ter uitvoering van het 'bestemmingsplan Parallelweg N217' in de gemeente Hoeksche Waard.

› Verkeersveiligheid

Blijkens het KB maken reclamanten zich zorgen om de verkeersveiligheid en over de wijze waarop de weg met landbouwvoertuigen moet worden overgestoken. De Kroon overweegt dat verkeersveiligheid een onderwerp van planologische aard is en niet aan bod komt in de administratieve onteigeningsprocedure. Het oordeel van de Kroon is correct. Toch is het begrijpelijk dat een onderwerp als verkeersveiligheid onderdeel uitmaakt van het gesprek dat met de gemeente plaatsvindt. Uiteindelijk kunnen eventuele herinrichtingsaspecten immers onderdeel uitmaken van afspraken die worden gemaakt.

Onteigening gemeente Goeree-Overflakkee, onteigening voor de verbetering van de provinciale weg N215/Staverseweg en Langeweg, met bijkomende werken

KB van 23 augustus 2022, nr. 2022001685, Staatscourant 22 september 2022

› Onteigeningsverzoek niet voorbarig

Voor de start van de administratieve onteigeningsprocedure op grond van titel IIa onteigeningswet stelt de Kroon (anders dan voor een onteigening op grond van titel IV) niet de eis dat het bestemmingsplan onherroepelijk moet zijn. Wel dient een aanvang te zijn genomen met de planologische inpassing van het werk, waarbij belanghebbenden de mogelijkheid moeten hebben gehad tot het naar voren brengen van zienswijzen voorafgaand aan of ten minste gelijktijdig met de mogelijkheid tot het naar voren brengen van zienswijzen in de administratieve onteigeningsprocedure. Daaraan is hier voldaan.

› Bijkomende voorzieningen

Een opvallende zienswijze is dat de grondeigenaar zich op het standpunt stelt dat het werk compacter kan worden uitgevoerd.

De Kroon overweegt dat uit de zakelijke beschrijving volgt dat de aanleg van het werk dat op de in het onteigeningsplan begrepen gronden is voorzien, nodig is om het onderliggend wegennet aan te leggen, te voldoen aan de Keur van het waterschap en het werk landschappelijk in te passen. De aanleg van het groen en water staat dus niet op zichzelf, maar vormt een noodzakelijk onderdeel van de aanleg van het onderhavige plan van het werk als bedoeld in art. 72a onteigeningswet.

Onteigeningsbelangen

De meeste KB's uit deze periode hebben betrekking op onteigeningen ten behoeve van de uitvoering van infrastructuur.⁸ Daarnaast geldt in toenemende mate dat onteigeningsprocedures worden gevolgd ten behoeve van herstel van natuur⁹ en hebben we een onteigenings-KB aangetroffen ten behoeve van onderhoud aan een primaire waterkering.¹⁰ De meeste onteigenings-KB's zijn dus geslagen ten behoeve van de uitvoering van niet-lucratieve bestemmingen. Slechts een enkel KB heeft betrekking op woningbouw¹¹, een binnenstedelijke herontwikkeling¹² of een transformatie¹³.

Afronding

In 2023 is een toename te verwachten van grondverwerving door de overheid teneinde de stikstofbelasting in Natura 2000-gebieden te verminderen. In eerste instantie beoogt de regering zo veel mogelijk aan te kopen op vrijwillige basis. Wij sluiten echter niet uit dat het komende jaar reeds voorbereidende administratieve onteigeningsprocedures in

gang worden gezet, met name daar waar op korte termijn extra gronden benodigd zijn voor de realisering van natuurdoelstellingen.

- 1 Ook het aantal onteigeningsverzoeken nam licht toe. In het tweede halfjaar van 2022 zijn volgens opgave van de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat 26 onteigeningsverzoeken ingekomen, 10 op basis van titel II en 16 op basis van titel IV. Deze getallen zijn inclusief de ingekomen verzoeken tot het verrichten van een voortoets. De Corporate Dienst heeft aangegeven voortoetsen in behandeling te blijven nemen tot 4 maanden vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
- 2 In de Omgevingswet wordt dit begrip formeel geïntroduceerd. Van een onteigeningsbelang is ingevolge art. 11.6 Omgevingswet sprake als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving, onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer, mogelijk is gemaakt: a. in een vastgesteld omgevingsplan, b. in een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, of c. door een vastgesteld projectbesluit.
- 3 HvJ EU, 21 januari 2021, C-826/18.
- 4 ABRvS 14 april 2022, ECLI:NL:RVS:2021:786.
- 5 Zie bijvoorbeeld HR 5 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:7 en Rb. Den Haag, 24 augustus 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:8831.
- 6 HR 30 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1340.
- 7 Zie over zelfrealisatie ook de serie artikelen die dit jaar versijpt in dit tijdschrift van de hand van mr. R.J. Lucassen en mr. A.P. van Delden.
- 8 KB 6 juli 2022, nr. 2022001469, *Stcrt.* 22 september 2022 (N269 Dongen-Oosterhout); KB 25 augustus 2022, nr. 2022001793, *Stcrt.* 6 oktober 2022 (Achtkarspelen en Westerkwartier); KB 26 augustus

- 2022, nr. 2022001812 (Programma Hoogfrequent Spoorvervoer Meteren-Boxtel); KB 30 augustus 2022, nr. 2022001824, *Stcrt.* 6 oktober 2022 (oostelijke ontsluitingsweg Bedum); KB 13 september 2022, 2022001921, *Stcrt.* 3 november 2022 (N324 Heumen) KB 21 september 2022, nr. 2022001979, *Stcrt.* 3 november 2022 (Achtkarspelen); KB 29 oktober 2022, nr. 2022002337, *Stcrt.* 17 november 2022 (Rijnlandroute Leiden); KB 29 oktober 2022, nr. 2022002345, *Stcrt.* 17 november 2022 (Fietsroute Plus Groningen-Winsum); KB 15 december 2022, nr. 2022002771, *Stcrt.* 19 januari 2023 (Barendrecht).
- 9 KB 21 oktober 2022, nr. 2022002297, *Stcrt.* 17 november 2022, tevens KB 13 september 2022, nr. 2022001920, *Stcrt.* 3 november 2022 (Breda, Ulvenhoutse bos).
- 10 KB 23 augustus 2022, nr. 2022001686, *Stcrt.* 22 september 2022 (verbetering IJsseldijk Apeldoorns Kanaal).
- 11 KB 25 november 2022, nr. 2022002561, *Stcrt.* 12 januari 2023 (Kerkdriel, Paddenstoelenbuurt).
- 12 KB 30 augustus 2022, nr. 2022001818, *Stcrt.* 6 oktober 2022 (Rotterdam, Carnisse Poort); KB 18 oktober 2022, nr. 2022002285, *Stcrt.* 12 januari 2023 (Rotterdam, Tweebosbuurt zuid-oost).
- 13 KB 25 augustus 2022, nr. 2022001794, *Stcrt.* 6 oktober 2022 (Hellevoetsluis Nieuwe Vesting fase 3).



Over de auteurs

Mr. A.P. (Arjan) van Delden en mr. R. (Raisa) den Otter zijn beiden als grondzakenjuristen verbonden aan Overwater Grondbeleid Adviesbureau.

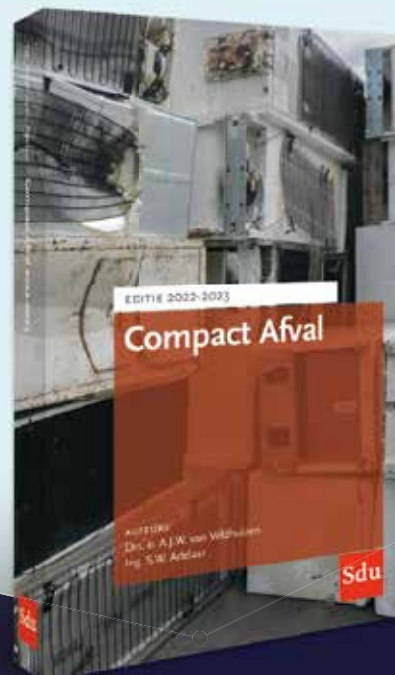
COMPACT AFVAL

Handzaam standaardwerk over afvalbeheer en afvalmanagement

Met actuele info over: (technische) Ontwikkelingen, Wet- en regelgeving (Europees en landelijk) en Nieuwe standaarden en inzichten.

Editie 2022-2023

ISBN: 978 90 12 40835 6



MEER INFORMATIE EN BESTELLEN OP [SDU.NL/SHOP](https://www.sdu.nl/shop)

Sdu