

Vergaderjaar 1997–1998

25 676

## Wijziging van de onteigeningswet (herziening administratieve onteigeningsprocedure voor uitvoering van werken en enige andere doeleinden)

B

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 augustus 1997 en het nader rapport d.d. 7 oktober 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 29 april 1997, no. 97.002092, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de onteigeningswet (herziening administratieve onteigeningsprocedure voor uitvoering van werken en enige andere doeleinden).*

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 29 april 1997, nr. 97.002092, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 augustus 1997, bied ik U hierbij aan.

*1. Volgens de inleiding van de memorie van toelichting wordt met het wetsvoorstel beoogd, onverminderd het niveau van rechtswaarborgen, een wezenlijke verkorting mogelijk te maken van de procedure voor de totstandkoming van het koninklijk besluit tot aanwijzing van de te onteigenen zaken en rechten voor – met name – de infrastructuur. Daartoe wordt in Artikel I, onderdeel B, een nieuw artikel 63 van de onteigeningswet voorgesteld dat niet meer voorziet in verplichte advisering door een commissie uit gedeputeerde staten. De Raad van State wijst erop dat thans aan de commissie uit gedeputeerde staten een spilfunctie kan worden toegedacht waar het gaat om de bewaking van de coördinatie tussen de administratieve onteigeningsprocedure en de voor de uitvoering van de betrokken werken vereiste planologische inpassing en eventueel noodzakelijke toepassing van de Wet geluidhinder, waarvoor gedeputeerde staten een belangrijke verantwoordelijkheid dragen. Zoals ook door de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving in haar advies van 17 februari 1997 wordt opgemerkt, zal de taak van de commissie uit gedeputeerde staten in de toekomst door de regionale directies van Rijkswaterstaat moeten worden uitgevoerd en zal daartoe op dat niveau voldoende (vergelijkbare) deskundigheid aanwezig moeten zijn om een zorgvuldige procedure te kunnen waarborgen. Aan de vraag of aan dit vereiste kan worden voldaan, wordt in de toelichting geen aandacht besteed. De Raad adviseert dit alsnog te doen.*

1. Ik heb kennis genomen van de opmerking van de Raad van State waarin deze wijst op de spilfunctie van de commissie uit gedeputeerde staten.

Er dient te worden onderscheiden tussen de taak zoals die naar de huidige onteigeningswet artikel 13) wordt vervuld door die commissie en de taak van de regionale directies van de Rijkswaterstaat als dienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Door deze directies wordt onderzoek gedaan, na ontvangst van de onteigeningsstukken van het bestuursorgaan ten name waarvan de onteigening plaats vindt, en voorafgaande aan het in handen van genoemde commissie stellen van die onteigeningsstukken, met betrekking tot de vraag of aan bepaalde vereisten is voldaan. Dit betreft niet louter de technische vereisten voor de stukken als zodanig, maar ook de vraag of is voldaan aan bepaalde vereisten zodat het werk volgens de aanduiding van de te onteigenen percelen kan worden uitgevoerd. Het gaat daarbij in het bijzonder, zoals de Raad terecht opmerkt in zijn advies, om de voor de uitvoering van het werk vereiste planologische inpassing. Dit onderzoek is dus niet zozeer een taak die nu wordt vervuld door de commissie (en die ingevolge het wetsvoorstel zou overgaan naar bedoelde regionale directies) maar een taak waarmee reeds in de bestaande situatie de voor het bevorderen van het onteigenings-KB verantwoordelijke minister – en in diens opdracht die regionale directies – zijn belast.

Daarnaast – en in de tijd daarop volgend – staat de taak van de commissie, nadat de onteigeningsstukken in orde zijn bevonden (en eventueel zijn aangepast). Haar in artikel 13 van de onteigeningswet omschreven taak houdt in dat zij de naar aanleiding van de tervisiegelegde onteigeningsstukken schriftelijk of mondeling naar voren gebrachte zienswijzen behandelt en dat zij daarvan verslag uitbrengt aan de minister met haar mening naar aanleiding van die zienswijzen.

Indien deze zienswijzen direct of indirect betrekking hebben op tekortkomingen op het punt van de planologische inpassing van het werk waarvoor wordt onteigend, zal de commissie binnen het kader van haar wettelijke taak zich ook daarover hebben uit te laten.

Ook de adviezen zoals die thans van de, door de onderscheidene colleges van gedeputeerde staten ingestelde, commissies worden ontvangen geven blijk van een dergelijke wijze van taakvervulling en niet zoals de Raad blijkens zijn advies veronderstelt van het tevens uitoefenen van de in het advies toegedachte spilfunctie. Zoals hierboven opgemerkt, behoort het voldoen aan zekere planologische inpassingsvereisten tot de onderzoekstaak waarmee de regionale directies van de Rijkswaterstaat zijn belast. Deze directies zijn daartoe ook met de juiste deskundigheid geëquipeerd. Deze deskundigheid is immers ook afgestemd op de betrokkenheid van de rijkswaterstaatsdienst in de planologische ontwikkelingen op zowel het regionale als lokale niveau binnen het beheersgebied van de directie. Aan het advies van de Raad de memorie van toelichting op dit punt nader te verduidelijken is gevolg gegeven in het onderdeel «De voorgestelde herziening» van die toelichting. Tenslotte moge wat betreft de coördinatie tussen de administratieve onteigeningsprocedure en de toepassing van de Wet geluidhinder worden opgemerkt dat de vraag of formeel gezien bij koninklijk besluit bepaalde percelen kunnen worden aangewezen ter onteigening niet (mede) afhankelijk kan worden gesteld van overwegingen die aan toepassing van laatstbedoelde wet zijn ontleend.

*2. In het wetsvoorstel is niet voorzien in de verplichting van het bestuur een hoorzitting te houden. Door de algemene van toepassing verklaring van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht in het voorgestelde artikel 63, eerste lid, wordt dit aan het bestuur, dat het verzoek om onteigening behandelt, overgelaten. De Raad is met de Staatscommissie in haar hiervoor genoemde advies van oordeel dat, nu het hier om een procedure tot ontneming van eigendom gaat, een zo zorgvuldig mogelijke procedure geboden is en de verplichting tot het houden van een hoorzitting derhalve in het wetsvoorstel behoort te worden vastgelegd. Het college dringt er daarom op aan het wetsvoorstel in die zin aan te vullen.*

2. Bij het voorstel tot vervanging van de huidige procedure – die stamt uit de periode dat de onteigeningswet tot stand kwam – door de moderne procedure van afdeling 3.4 van de Awb (het voorgestelde artikel 63, eerste lid) is er vanuit

gegaan dat laatstbedoelde procedure voldoet aan de eisen van zorgvuldigheid. Dat neemt niet weg dat er reden kan zijn om daarenboven specifieke voorzieningen te treffen. Afgezien van de bijzondere zorgvuldigheid die past nu het hier gaat om een procedure die kan leiden tot ontneming van de eigendom, dient de nieuwe wettelijke procedure ook in harmonie te zijn met hetgeen op dit punt elders in de onteigeningswet is geregeld. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting (in de eerste alinea van het onderdeel «De voorgestelde herziening») is ook aansluiting gezocht bij Titel IV (onteyening ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling en de volkshuisvesting). Tot de specifieke voorzieningen die daarbij in aanmerking zijn genomen behoort ook het punt van het horen van belanghebbenden. Aansluitend bij het bestaande artikel 87, vierde lid in Titel IV is in het voorgestelde vierde lid van artikel 63 expliciet de verplichting opgenomen dat degenen die (tijdig ingevolge de bepalingen van de Awb) een zienswijze naar voren hebben gebracht in de gelegenheid moeten worden gesteld zich te doen horen. Deze bepaling inzake de hoorplicht was – ten onrechte – nog niet opgenomen in het concept-voorontwerp waarover de Staatscommissie al in een vroeg stadium om advies is gevraagd. De kern van de zaak – uit een oogpunt van zorgvuldigheid – is hierbij gelegen in de garantie dat betrokkenen worden gehoord, en niet zozeer dat daarvoor de vaste vorm van een hoorzitting is voorgeschreven.

Niet valt aan te nemen dat aan de voor de onteigeningsprocedure te stellen algemene eisen van zorgvuldigheid te kort wordt gedaan indien het houden van een hoorzitting niet voor alle situaties door de wetgever is voorgeschreven. Ook in een onteigeningsprocedure kan zich de situatie voordoen dat redelijkerwijs een individueel horen van belanghebbenden meer voor de hand ligt; bijvoorbeeld indien het betreft een aanwijzing van te onteigenen percelen van zeer beperkte omvang of betekenis of waaromtrent met de meeste rechthebbenden overeenstemming bestaat inzake minnelijke eigendomsverwerving, zodat zienswijzen van slechts een zeer beperkt aantal personen (of zelfs geen enkele) naar voren zijn gebracht.

*3. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

3. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad in zijn advies is gevolg gegeven.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
A. Jorritsma-Lebbink

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 11 augustus 1997, no. W09.97.0227, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Wetsvoorstel*

- In de considerans de woorden «in het belang van» vervangen door: met het oog op het bereiken van.
- In de eerste voorgestelde wijziging van artikel 72a (Artikel I, onderdeel C) «Het tweede lid wordt gelezen» vervangen door: Het tweede lid komt te luiden (aanwijzing 233 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In de derde voorgestelde wijziging van artikel 72a er rekening mee houden dat de leden van het geldende artikel 72a niet zijn genummerd.
- In diezelfde wijziging onder 4° «beschikking» overeenkomstig de terminologie van artikel 24 van de Luchtvaartwet vervangen door: besluit.
- In de voorgestelde wijziging van artikel 72c (Artikel I, onderdeel E) «wordt in de plaats van «de artikelen 63 tot en met 64» gelezen» vervangen door: wordt «de artikelen 63 tot en met 64» vervangen door (aanwijzing 233 Ar).
- Voor de in Artikel II gekozen regeling van de inwerkingtreding model D van aanwijzing 178 Ar gebruiken.

*Memorie van toelichting*

- In de paragraaf «Overwegingen voor de herziening van de procedure» de kamerstukken vermelden waarop wordt gedoeld met de mededeling dat het kabinetsbeleid gericht is op het bevorderen van een meer efficiënte inrichting van procedures, en daarmee een sneller verloop daarvan, in het bijzonder waar het betreft infrastructurele werken (aanwijzing 219 Ar).