

Zitting 1979–1980

15 978

Wijziging van de Ontheingingswet

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 24 juni 1980

De bijzondere commissie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit ontwerp brengt het navolgende verslag uit.

Algemeen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling kennis genomen van het ontwerp. Zij spraken hun verbazing uit over het feit dat dit wetsontwerp eerst zo laat is ingediend. Zij meenden ten tijde van de kabinetscrisis van 1977 begrepen te hebben dat er in kringen van het C.D.A. pasklare alternatieven voorhanden waren voor het toenmalige regeringsontwerp met de gebruikswaarde als grondslag voor de ontheingingsvergoeding. Het bevreedde hen dat een ontwerp met een grondslag waarvan in het regeerakkoord gesteld werd dat zulks veel eenvoudiger is dan de «gebruikswaarde plus» te formuleren, nog zo lang op zich heeft laten wachten.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. betreuden het dat dit ontwerp tot wijziging van de Ontheingingswet beperkt blijft tot de schadeloosstelling. Deze leden bepleitten een meer omvattende wijziging waardoor het instrument van ontheinging ook gehanteerd zal kunnen worden door gemeenten indien onroerend goed eigendom is van degene die zelf wel de bestemming wenst te verwezenlijken doch niet op de wijze zoals de gemeente het meest gewenst vindt qua invulling. Zij constateerden dat de Kroon wel een keer een besluit tot ontheinging van een projectontwikkelaar heeft goedgekeurd ondanks het feit dat deze claimde zelf het plan te willen uitvoeren. Helaas is echter in de meeste gevallen deze weg volgens de Kroon niet begaanbaar. De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden er met klem op aandringen om, zo nodig, de wet dusdanig te wijzigen dat ontheinging in het belang van de volkshuisvesting mogelijk wordt, ook uit overwegingen van gewenste wijze van beheer of exploitatie. Tevens bepleitten zij het, zo nodig via wetswijziging, mogelijk te maken om op basis van globale bestemmingsplannen te ontheingen.

In het advies van de RARO over de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is gewezen op de problematiek welke zich voor gemeenten voordoet door de jurisprudentie van de Kroon op dit terrein. De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen om een gewijzigde opstelling zodat ook ontheinging op basis van globale bestemmingsplannen mogelijk wordt. In een recent schrijven van de gemeente Helmond werd dit eveneens bepleit, aldus deze leden. Meent de Regering dat een wetswijziging hiervoor noodzakelijk is, en zo ja, is zij bereid een zodanige wijziging te bevorderen.

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Schakel (CDA), Van Thijn (PvdA), Van Rossum (SGP), Geurtsen (VVD), Nypels (D'66), De Beer (VVD), Voortman (PvdA), Stoffelen (PvdA), Waalkens (VVD), Van Dam (CDA), Jansen (PPR), Salomons (PvdA), Kombrink (PvdA), Aarts (CDA), Scherpenhuizen (VVD), Van den Broek (CDA), De Graaf (PvdA), Müller-van Ast (PvdA), Eversdijk (CDA), Dijkman (CDA), Van der Linden (CDA), Duinker (PvdA)

Zij vernamen graag welke oorzaken aan de vertraging bij dit wetsontwerp ten grondslag liggen, en met name waarom er een zo lange tijd verstreken is tussen de vermelding in een persbericht dat het ontwerp het departement verlaten had en de feitelijke indiening van het ontwerp bij de Tweede Kamer. Nu zij het ontwerp gezien hadden en kennis hadden genomen van de opeenstapeling van ficties die hier gehanteerd moeten worden, waren zij er helemaal van overtuigd geraakt dat de weg die gekozen is, een heilloze is. Zij betreurden het dat de Regering, zelf constaterende dat er een aantal ontwikkelingen in de jurisprudentie zijn geweest die leiden tot onevenredig hoge vergoedingen bij onteigening, zich toch blijft vastklampen aan de bestaande jurisprudentie waarin eerst de ficties van de redelijk handelende partijen worden opgevoerd, vervolgens allerlei factoren waarmee deze partijen rekening zouden kunnen houden weer niet in aanmerking worden genomen, dan nog weer eens een fictieve schade in inkomensontwikkeling in aanmerking neemt, waarvan niet vaststaat dat deze zonder onteigening zich niet zou hebben voorgedaan en tenslotte besluit kennelijk omdat ze zelf ook niet zo erg in deze op- en aftelsom gelooft om de rechter de vrijheid te geven om deze bepalingen buiten toepassing te laten als hij vindt dat deze tot onredelijke resultaten leiden.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden dat dit ontwerp getuigt van een zelf niet geloven in de gekozen weg. Zij meenden dat een benadering waarin de gebruikswaarde – een meer objectieve maatstaf – als uitgangspunt wordt genomen een veel inzichtelijker resultaat geeft. Op die wijze, waarbij alleen het bestaande gebruik uitgangspunt is, kan bereikt worden dat de onteigende partij in vermogensschade een meer realistische vergoeding voor de werkelijk geleden schade krijgt. De thans gekozen weg, konden deze leden niet anders zien dan een dogmatisch voortgaan op een zakelijk onbegaanbare en ook niet inhoudelijk verdedigde weg die een groot stuk rechtsonzekerheid voor een groot aantal jaren met zich zal brengen.

De gekozen opstelling is innerlijk tegenstrijdig, aldus deze leden. Enerzijds wordt gezegd dat de bestaande onteigeningsjurisprudentie zo evenwichtig is en wordt in artikel 40b deze jurisprudentie als wettekst opgenomen, waarmee men een bepaalde interpretatie vastlegt. Anderzijds neemt de Regering door een aantal uitzonderingen op te nemen meteen afstand van die jurisprudentie. Deze leden meenden dat deze ingewikkelde weg vermeden had kunnen worden indien aangesloten was bij de waarde van het bestaande gebruik. Een nadere correctie voor inkomensschade ten gevolge van ingrijpen van overheidswege ware dan te overwegen geweest; maar dan niet alleen voor degene die onteigend wordt, doch een algemene regeling voor bepaalde gevallen van rechtmatig overheidshandelen, waarbij een zekere plafonnering gewenst is. Nu wordt er een nieuwe rechtsongelijkheid gecreëerd waarvoor deze leden geen begrip op konden brengen. Zij vernamen graag van de Regering of bij nader inzien, gezien ook de zeer fundamentele kritiek van de kant van de Orde van Advocaten, het standpunt van de verkeerswaarde niet onontkoombaar tot een opeenstapeling van ficties leidt en derhalve de gebruikswaarde toch niet de voorkeur verdient.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. waren van oordeel dat de Regering thans een weg ingeslagen is die grote problemen met zich brengt. Zij meenden dat de aangevoerde technische problemen geheel duidelijk maken dat de gekozen weg een heilloze is. Zij hielden een pleidooi om alsnog een regeling op basis van de gebruikswaarde te realiseren.

Deze leden meenden dat voor een zinvolle meningsvorming over dit ontwerp – mede gezien de nogal forse kritiek vanuit vele groepen deskundigen en belanghebbenden – overlegging van het aan dit voorstel ten grondslag liggende advies van de Raad van State uitemate wenselijk is. Een extra argument dat hiervoor pleit is dat sinds 1 mei de «Wet openbaarheid van bestuur» in werking getreden is en dat, indien het advies na deze datum was uitgebracht dit, zo namen zij aan, overgelegd zou zijn. In de reacties van prof. P. de Haan wordt zo veelvuldig naar dit – kennelijk bij hem welbekende – advies verwezen dat deze leden het zelfs indien de Wet openbaarheid van be-

1
stuur nog niet in werking getreden zou zijn, een ongewenste situatie vinden dat het parlement niet in staat is om kennis te nemen van de inhoud van dit advies. Is de Regering bereid dit advies alsnog te overleggen?

Voorts vernamen de leden van de fractie van de P.v.d.A. graag waarom over dit ontwerp geen advies aan de RARO is gevraagd. De raad heeft ten tijde van de indiening van het wetsontwerp 13 713 en het inmiddels ingetrokken ontwerp van wet 13 714 een wezenlijke bijdrage geleverd aan de meningsvorming op dit terrein. Zij betreurden het dan ook dat thans geen advies van dit college aanwezig is dat toch bij uitstek deskundig is om de planologische consequenties van dit ontwerp naast het gewijzigd ontwerp over het voorkeursrecht te kunnen beoordelen. Zou alsnog een adviesaanvraag bij de RARO bevorderd kunnen worden?

Het wetsontwerp beoogt, zo stelt de Regering in punt 9 van de memorie van toelichting twee zaken:

- Uitwerking van een stelsel, omschreven als de «verkeerswaarde minus» in de wet vast te leggen.
- Opname van een aantal in de jurisprudentie vastgelegde regels in de wet.

Uitgangspunt in het regeringsontwerp blijft de bestaande onteigeningsrechtspraak waarin het begrip volledige schadeloosstelling zodanig geïnterpreteerd wordt dat bij de onteigeningsvergoeding alle negatieve effecten geëlimineerd worden en ervan uitgegaan wordt dat er gedurende een gefinancierde periode ongestoorde bedrijfsontwikkeling op dezelfde voet zou plaatsvinden, alsof de onteigende, ware hij niet onteigend, alleen met voor spoed te maken zou krijgen. De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden hier grote moeite mee, als men tegelijkertijd ziet dat andere schade – zonder onteigening – ten gevolge van rechtmatig overheidsingrijpen – zelden en dan nog zeer beperkt vergoed wordt. Zij meenden dat bij een toenemende mate van overheidsinterventie in het maatschappelijk verkeer in vele gevallen burgers individueel belemmerd worden in hun economische ontplooiingsmogelijkheden ten behoeve van een ruimer algemeen belang. Deze ontwikkeling zagen zij in de hinderwetgeving, de milieuwetgeving, de ruimtelijke-ordeningswetgeving, de huurwetgeving etc. Nergens is de overheid verplicht de schade zo uitputtend te vergoeden. Deze leden meenden dat een nadere uitleg waarom dit bij onteigening nog steeds wel het geval is noodzakelijk is.

De Regering erkent, gezien de verwijzing naar Van der Pot-Donner, dat de wetgever bepaalde factoren mag uitzonderen, en maakt daar binnen zekere marges gebruik van. Zij meent dus ook dat de jurisprudentie waarover in het regeerakkoord gezegd wordt dat deze in de loop van een eeuw zorgvuldig is opgebouwd enige bijstelling behoeft. De rechter is toch wat te royaal gebleken in zijn benadering van de schade.

Naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie diende er uitgebreider stilgestaan te worden bij het achterliggende probleem als er over een onteigeningsvergoeding wordt gesproken. Zij meenden dat bij de onteigeningsjurisprudentie nog te veel uitgegaan wordt van een filosofie waarin het ontnemen van het eigendomsrecht als van een heel andere orde beschouwd wordt dan inbreuk op dat recht. Uitholling daarvan wordt aanvaard, met veelal minimale tegemoetkomingen terwijl ontneming ineens leidt tot een verregaande schadeloosstellingsverplichting. Deze leden waren van oordeel dat er hier sprake is van een gedateerde rechtsopvatting, welke leidt tot een verschil ten voordele van de onteigende partij waarvoor zij geen enkele noodzaak zagen. Deze opvatting leidt er toe dat er een grote ongelijkheid kan ontstaan tussen degenen die wel en niet onteigend worden. Immers degene die niet onteigend wordt en schade lijdt, bij voorbeeld door beperkende bepalingen van een bestemmingsplan, zal slechts aanspraak kunnen maken op de zeer enge vergoedingen ingevolge artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Maar zijn buurman die wel onteigend wordt kan naast die vergoeding ook nog een vergoeding voor inkomstschade claimen. Boven-

dien kan de rechter ook nog alle beperkende bepalingen in geval van onteigening buiten toepassing laten. Bij artikel 49 is de Kroon echter gebonden aan strenge causaliteitseisen en wordt alleen onevenredige schade die redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van belanghebbende behoort te komen, vergoed. Deze leden vonden dit een zeer onevenwichtige situatie en meenden dat de Regering zich er met de toegezegde studie over artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wel erg gemakkelijk afmaakt.

Ten tijde van de behandeling van het wetsontwerp 13 713 en het inmiddels ingetrokken wetsontwerp 13 714 werd van diverse kanten opgemerkt dat men vreesde dat er zich twee grondmarkten zouden ontwikkelen, één in geval van onteigening en toepassing van het voorkeursrecht en één in de andere gevallen van vervreemding. De leden van de P.v.d.A.-fractie meenden toen dat dit probleem zich zou oplossen door het naar elkaar toegroeien van twee markten. Nu creëert de Regering op zijn minst drie waardebepalingsystemen. De waardebepaling door de rechter in geval van toepassing van het voorkeursrecht, die in geval van onteigening, en de «echte» verkeerswaarde die de rechter ook mag hanteren. Zij vernamen graag van de Regering op welke wijze een eenheid in de rechterlijke beslissingen over waardebepaling bereikt kan worden.

Tot besluit van hun algemene opmerkingen vernamen de leden van de P.v.d.A.-fractie gaarne een reactie van de Regering op het rapport, opgesteld door de commissie Ontheigeningsrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten. Zij meenden dat deze stem uit de praktijk erg negatief is in de beoordeling van de praktische werkbaarheid van het ontwerp. Zij vreesden dat een zodanige beoordeling zal gaan betekenen dat alleen de hardheidsclausule van artikel 41a toepassing zal vinden waardoor er nog niets zal veranderen aan de door de meerderheid van de Kamer als ongewenst beoordeelde jurisprudentie. Er zal dan alleen een tekstuele, doch inhoudelijk geen betekenisvolle wijziging in de ontheigeningswet tot stand komen. Dit risico dreigt des te sterker aangezien de toetsing hiervan een feitelijke zaak is, die niet voor cassatie vatbaar is.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende voorstel van wet. Wel spraken zij er hun teleurstelling over uit dat dit voorstel, na zijn lange voorgeschiedenis, zo geruime tijd op zich had laten wachten. Zij drongen dan ook aan op medewerking van de Regering bij een spoedige verdere afhandeling van de schriftelijke voorbereiding zodat aan de langdurige onzekerheid op dit terrein op redelijke termijn een einde komt. De leden van de C.D.A.-fractie achtten het overbodig thans opnieuw hun visie en uitgangspunten met betrekking tot het beheer en gebruik van de grond uiteen te zetten en verwezen daarvoor naar hetgeen daaromtrent door hen was opgemerkt in het voorlopig verslag op het wetsontwerp inzake de regeling van het voorkeursrecht van gemeenten (kamerstuk 13 713, nr. 8) alsmede naar hetgeen bij de mondelinge behandeling van het inmiddels ingetrokken wetsontwerp 13 714 in maart 1977 door hun woordvoerder naar voren was gebracht.

Ter zake van de ontheigeningswetgeving brachten de leden van de C.D.A.-fractie in herinnering dat zij zich bij de behandeling van het toenmalige wetsontwerp 13 714 met de Regering op het standpunt hadden gesteld dat de onteigende krachtens de Grondwet (artikel 165) recht heeft op volledige schade-loosstelling doch geen aanspraak mag kunnen maken op het incasseren van ongerechtvaardigde meerwaarde van de grond die ontstaat door overheids-handelen. Daarmee hadden deze leden tevens tot uitdrukking gebracht dat indien enerzijds elke waardestijging van het goed als gevolg van overheids-handelen aan de onteigende dient te worden onthouden, anderzijds de geleden of te lijden schade als gevolg van overheids-handelen dient te worden gecompenseerd. Deze symmetrie bij het bepalen van de schadeloosstelling was voor deze leden nog steeds zeer wezenlijk en zij hoorden gaarne bevestigd, dat ook de Regering dit standpunt nog steeds huldigt mede gelet op de bepalingen uit het regeerakkoord. Deze leden wezen daarbij met name op

die passage uit het regeerakkoord die bij het bepalen van de schadeloosstelling de positieve en negatieve invloeden van planologische beslissingen buiten beschouwing wil laten «althans voorzover het onredelijk zou zijn dat de onteigende door het effect van zulk een beslissing bevoordeeld of geschaad wordt». Diende deze passage niet gelezen te worden als een nadere bevestiging van eerder genoemd uitgangspunt dat niet het incasseren van iedere meerwaarde doch slechts het incasseren van de «ongerechtvaardigde» meerwaarde moet worden voorkomen, zo wilden deze leden weten.

Alvorens het voorliggende wetsontwerp nader aan eerdergenoemde uitgangspunten te toetsen hadden de leden van de C.D.A.-fractie enige opmerkingen en vragen over de bepaling van de schadeloosstelling op basis van de «verkeerswaarde-min» dan wel op basis van de «gebruikswaarde-plus». Deze leden stelden daarbij voorop dat zij in het geheel niet geïnteresseerd waren in een discussie van puur dogmatische aard ter bepaling van een keuze tussen beide systemen. Bepalend voor hun keuze was het antwoord op de vraag hoe «het incasseren van ongerechtvaardigde meerwaarde» het meest doelmatig en met een zo groot mogelijke mate van rechtszekerheid kan worden voorkomen en tevens de rechtsgelijkheid tussen onteigende en zijn medeburger(s) gewaarborgd is. De bij het systeem «gebruikswaarde-plus» te hanteren positieve correcties waren, aldus deze leden, tijdens de behandeling van wetsontwerp 13 714 gebleken niet gemakkelijk bepaalbaar te zijn terwijl het verschil van mening daarover ten slotte leidde tot de val van het vorige kabinet. Vandaar ook dat deze leden, nogmaals zonder een dogmatische tegenstelling te willen suggereren tussen beide waardebepalingssystemen, geneigd waren te kiezen voor het systeem «verkeerswaarde-min», te meer daar zulks ook door het regeerakkoord wordt bepleit, met als belangrijk argument dat de formule «verkeerswaarde-min» veel eenvoudiger (is) en veel nauwer aansluit bij het bestaande onteigeningsrecht, dat voor het overgrote deel bestaat uit een gedurende een eeuw zorgvuldig opgebouwde jurisprudentie.

Tegen de achtergrond van deze inleidende beschouwingen over enerzijds de noodzakelijke symmetrie tussen het gelijkelijk elimineren van positieve en negatieve invloeden van overheidshandelen, alsmede over de te kiezen formule voor de bepaling van de schadeloosstelling gingen deze leden inhoudelijk in op het voorliggende wetsontwerp.

Het had de leden van de C.D.A.-fractie getroffen dat het voorliggende wetsontwerp ter bepaling van de werkelijke waarde van het onteigende goed uitgaat van de verkeerswaarde (artikel 40b) om even later (artikel 40e) weer bij de gebruikswaarde uit te komen. Of zagen deze leden dat verkeerd? Wordt hier niet van de onteigeningsrechter gevraagd bij het bepalen van de werkelijke waarde uit te gaan van de verkeerswaarde (ruwe bouwgrondwaarde) en daar vervolgens direct op in mindering te brengen de (lees: elke) waardevermeerdering teweeggebracht door de (nieuwe) bestemming? Is de hieruit resulterende waarde iets anders dan de kale gebruikswaarde en uit welke componenten is die prijs samengesteld? Indien de onteigeningsrechter krachtens artikel 40e uitdrukkelijk wordt opgedragen elke waardevermeerdering voortvloeiende uit de (nieuwe) bestemming buiten beschouwing te laten, hoe mag dan worden verwacht dat iets meer resteert dan de kale gebruikswaarde? En dient daarop dan vervolgens in mindering te komen de waardevermeerdering teweeggebracht door andere overheidsactiviteiten (artikel 40c)? Is het denkbaar dat de schadeloosstelling daarmee beneden het niveau van de gebruikswaarde daalt?

Met verwijzing naar hetgeen deze leden eerder hadden gesteld met betrekking tot de noodzakelijke symmetrie bij het elimineren van positieve en negatieve overheidsinvloeden op de prijs, vroegen zij zich af waarom zulks in artikel 40c (uitschakeling voor- en nadelen overheidsactiviteiten) wèl en in artikel 40e (uitschakeling waardevermeerdering door bestemming) niet is terug te vinden. Dit valt te meer op aangezien de memorie van toelichting (punten 12 en 14) zowel ten aanzien van artikel 40c als van artikel 40e spreekt over uitschakeling van «waardevermeerderende en waardeverminderende invloeden» terwijl deze symmetrie alleen in artikel 40c is terug te vinden.

Deze leden realiseerden zich dat in artikel 40g wel een vergoeding is geregeld voor inkomstenschade die geleden is onder invloed van de (nieuwe) bestemming doch zulks lijkt, aldus deze leden, slechts een gedeeltelijke compensatie van de nadelen te zijn, terwijl daar wel een volledige afronding van de voordelen tegenover staat. Deelt de Regering deze constatering? Ziet de vergoeding van inkomstenschade ex artikel 40g ook op schade geleden in het vooruitzicht van de onteigening voordat het bestemmingsplan was vastgesteld (z.g. negatieve inkomstenschade)?

Wordt met eventuele vermogensschade hier geen rekening gehouden, waar deze toch ook tot de negatieve inkomstenschade behoort? Heeft de Regering schade-elementen, die door bestemmingen kunnen ontstaan, op het oog, welke niet voor vergoeding in aanmerking behoren te komen? Zo niet, welk bezwaar bestaat dan tegen het opnemen in artikel 40e van gelijkelijk uitschakelen van «voor- en nadelen» analoog aan de regeling voor overheidsactiviteiten (artikel 40c)? Vreest de Regering daarvan een ongewenste (verruimende) uitwerking op de bestaande planschaderegeling van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening? Indien de Regering over de toepassing van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening het onzekere verkeert – deze leden hadden daarvoor begrip nu de Regering daarover zonder nadere studie geen stellige uitspraken wilde doen – dan bleef voor deze leden nog de vraag waarom ten behoeve van de beoogde symmetrie in artikel 40e niet nauwer aansluiting was gezocht bij het regeerakkoord resp. het amendement-De Bekker. Beide wensten immers buiten beschouwing te laten «de invloed die planologische beslissingen van de overheid op de waarde van het onroerende goed hebben uitgeoefend, *althans voor zover het onredelijk zou zijn dat de onteigende door het effect van zulk een beslissing bevoordeeld of geschaad wordt*» (tekst regeerakkoord). Ook de memorie van toelichting (blz. 14–15) stelt dat het uitsluitend gaat om uitschakeling van «onevenredige» invloed van overheidshandelen op de waarde van het goed. Waarom, zo herhaalden deze leden, was zulks dan niet in artikel 40e tot uitdrukking gebracht? Was daarmee niet eveneens nauwere aansluiting tot stand gekomen met de bestaande rechtspraak hetgeen ook de Regering zegt na te streven? Kennelijk, zo vervolgden deze leden, verkeerde de Regering zelf ook enigszins in het onzekere over de rechtvaardige uitwerking van de door haar in de artikelen 40e/40g gekozen systematiek. Dit leidden deze leden af uit het opnemen van artikel 41a dat aan de rechter de bevoegdheid geeft alle wettelijke positieve en/of negatieve correcties buiten toepassing te laten om redenen van «redelijkheid en billijkheid».

Zagen deze leden dat juist en acht de Regering een zodanige ruime ontspanningsclausule geen risico voor de rechtszekerheid? Voor zover deze bepaling beoogt te verzekeren dat alleen de onevenredige invloeden van overheidshandelen – de positieve en negatieve – bij de waardebepaling in aanmerking worden genomen, konden deze leden zich met de strekking verenigen. Maar zij hadden dan wel hun twijfels of de gekozen systematiek als voortvloeiend uit artikel 40e (elke waardestijging door bestemming afromen) in samenhang met artikel 40g (vergoeding alleen inkomstenschade) en artikel 41a (uitlaatklep voor vergoedingen van eventuele andere schaden) niet onnodig gecompliceerd was. Zij stelden reeds de vraag naar de rechtszekerheid en de gewenste aansluiting bij de bestaande rechtspraak en verwezen nogmaals naar het regeerakkoord op dit punt. Zij vertrouwden dat de Regering op een en ander uitvoerig zal willen ingaan.

De leden van de C.D.A.-fractie waren zich ervan bewust dat ook in de huidige rechtspraak de positieve en negatieve invloeden van het werk waarvoor onteigend wordt buiten beschouwing worden gelaten bij het bepalen van de schadeloosstelling. Voor zover zulks al niet door de rechtspraak wordt aangenomen, waren deze leden van mening, dat onder «het werk waarvoor onteigend wordt in ieder geval dienen te worden verstaan zowel tegenwoordige als toekomstige werken», zoals ook in het regeerakkoord. Maar anderzijds wensten deze leden evenzeer vast te houden aan de formule uit het regeerakkoord die – zelfs iets ruimer dan de huidige rechtspraak – alleen invloe-

den buiten beschouwing laat van die overheidswerken die zijn of zullen worden uitgevoerd in verband met de bestemming waarvoor onteigend wordt. Deze leden betreurden ten zeerste dat de Regering had gemeend deze relatie tussen werk en onteigening te moeten loslaten. De daarvoor aangevoerde motivering in de memorie van toelichting (punt 20) achtten zij van weinig gewicht; de Regering wil de rechter niet langer voor het dilemma plaatsen of een werk al dan niet geacht moet worden in het kader van de onteigening plaats te vinden. Indien al deze handreiking aan de rechter gewenst zou zijn, dan zou, zo vervolgden deze leden, het middel aanzienlijk erger zijn dan de kwaal. Immers wat blijft dan over van het ook door de memorie van toelichting herhaaldelijk (par. 7, 10.11) aangehaalde rechtsbeginsel terugslaand op artikel 165 GW, dat de onteigende niet in een slechtere positie mag worden gebracht dan zijn medeburgers?

Waarom mag de onteigende niet profiteren van de waardestijging van zijn goed als gevolg van een overheidswerk waarvan de uitvoering geheel los staat van de bestemming waarvoor onteigend wordt, terwijl eigenaren uit de omgeving die niet worden onteigend die waardestijging wel mogen incasseren? Wat is hiervan de rechtsgrond? De desbetreffende formulering van artikel 40e wordt in dit verband des te bezwaarlijker nu niet langer wordt gesproken van overheidswerk doch van overheidsactiviteiten. Bedoelt de Regering hiermede ook de invloed uit te schakelen van bij voorbeeld welzijns- of openbaarvervoervoorzieningen zonder dat enig verband behoeft te bestaan met de onteigening? Wat verstaat de Regering in dit verband nog meer onder overheidsactiviteiten anders dan overheidswerken die zijn of zullen worden uitgevoerd? Is het overigens niet zo dat waar de Hoge Raad spreekt van «overheidsactiviteiten» daarbij immer de relatie is gelegd met het werk waarvoor onteigend wordt? Deze leden wensten op deze plaats wel reeds uitdrukkelijk aan te tekenen dat zij grote bezwaren hebben tegen het vervallen, als geschied in artikel 40c, van het verband tussen «het werk c.q. de activiteit» en de bestemming waarvoor onteigend wordt en verzochten de Regering artikel 40c op dit punt aan te willen vullen.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met instemming geconstateerd dat het omslagstelsel van aan het bestemmingsplan verbonden baten en lasten van het huidige artikel 40a Onteigeningswet ook in het onderhavige wetsontwerp (artikel 40d) is opgenomen, rekening houdend met de uitleg die door de Hoge Raad is ontwikkeld. Wel vroegen zij zich af waaruit kan blijken dat het de rechter vrijstaat te kiezen tussen enerzijds het eliminatiebeginsel op basis van de artikelen 40c en 40e en het egalisatiebeginsel op basis van artikel 40d anderzijds. Deze leden gingen er namelijk vanuit dat cumulatieve toepassing van eliminatie- en egalisatiebeginsel niet door de Regering kan zijn beoogd. Gaarne ontvingen deze leden hierop een nadere toelichting.

Ten slotte wilden deze leden graag weten of de Regering het wettelijke instrumentarium toereikend acht voor het eventueel onteigenen van eigenaren die in beginsel zelf in staat zijn het desbetreffende bestemmingsplan tot uitvoering te brengen. Bestaan hier knelpunten waarbij de belangen van het volkshuisvestingsbeleid in het gedrang komen en zo ja, beoogt de Regering nadere maatregelen op dit punt?

De leden van de V.V.D.-fractie merkten allereerst op dat het nu voorliggende ontwerp hen meer aansprak (meer ook niet meer dan dat) dan het toenmalige ontwerp nr. 13714 dat in de maand maart e.v. van 1977 bij de behandeling ervan in de Kamer uiteindelijk tot een kabinetscrisis leidde. Deze leden realiseerden zich dat de onteigeningsproblematiek in wetgevende zin met een zware politieke hypotheek is belast. Zij wezen er voorts op dat het uitgangspunt voor de noodzaak om een bestaande wet te wijzigen dient te liggen in het feit dat die bestaande wet op het terrein, dat zij bestrijkt, onvolkomen blijkt te zijn en dat de toepassing ervan leidt of kan leiden tot onbillijkheid, onrechtvaardigheid of tot een onevenredig voor- of nadeel voor de betrokkenen. Uit het feit dat in een aantal politieke programma's de laatste jaren bij herhaling wordt gezegd dat het toevallen aan een onteigende

van waardevermeerdering als gevolg van overheidsmaatregelen ongewenst is, moet worden afgeleid, dat het vorige kabinet daarin aanleiding vond de onteigeningswet te herzien, ten einde de (vermeende) bevoordeling van de eigenaren van wie een bezit onteigend wordt, een halt toe te roepen.

In het voorlopig verslag bij het ingetrokken ontwerp van wet nr. 13 714 hadden deze leden er al op gewezen dat het toenmalige kabinet in de memorie van toelichting nagenoeg niets had gezegd over de omvang van de mate waarin en het aantal gevallen waarbij van een duidelijke bevoordeling in de vermogenspositie van onteigenden ten aanzien van niet-onteigenden sprake was. Ook was destijds de vraag onbeantwoord gebleven of de gemeenschap in materiële zin wel of niet wijzer werd van een wijziging van de Onteigeningswet. De leden van de V.V.D.-fractie hadden uit het uitblijven van antwoorden hun stelling bevestigd gezien dat in Nederland de rechtspraak in onteigeningszaken een van de gaafste stukken jurisprudentierecht vertegenwoordigt, waarbij de Hoge Raad in de loop der jaren een stelsel heeft weten op te bouwen, dat zowel een logische samenhang als een fijne vertakking vertoont en bijna altijd tot praktisch bevredigende resultaten leidt.

Het voormalige ontwerp 13 714 had desondanks als leidmotief het daadwerkelijk tegengaan van het euvel dat waardevermeerdering als gevolg van overheidsmaatregelen door de rechter als regel ten onrechte werd toegekend aan onteigenden. De daarbij behorende memorie van toelichting bevatte dan ook passages over speculatie in grond en de te hoge prijs voor ruwe bouwgrond in verhouding tot de landbouwgronden. De nu aan het woord zijnde leden brachten in herinnering dat leden van hun fractie in het toenmalige voorlopig verslag deze beide passages becritiseerd hadden en onder meer hadden betoogd dat zij speculatie in bouwgrond wensten tegen te gaan, maar dat speculatie niet vanzelfsprekend tot grote winsten leidt maar evenzeer het element van verlies en misrekening in zich draagt; voorts dat het verschil in prijs van ruwe bouwgrond en de agrarische grond hoe langer hoe kleiner werd; een proces overigens dat sinds 1977 is doorgegaan. Daarbij is toen moeten worden vastgesteld dat de prijs van ruwe bouwgrond slechts van zeer beperkte betekenis was voor de uiteindelijke uitgifteprijs van bouwpercelen door de gemeenten en dat de gemeenten – aldus doende – aan de bouwrijpmaking nimmer te kort kwamen. Ook dat feit lijkt de laatste twee jaren niet te zijn veranderd.

Het hoofdbezwaar van de leden van de V.V.D.-fractie richtte zich destijds tegen het uitgangspunt van de Regering dat voortaan de gebruikswaarde als basis voor de onteigening zou moeten gelden. Hoofdpunt daarbij was dat op deze wijze geen recht kon worden gedaan aan het bepaalde in artikel 165, eerste lid, van de Grondwet: «dat onteigening niet kan plaats hebben dan tegen vooraf genoten of vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander volgens de voorschriften der wet». De Hoge Raad der Nederlanden is in constante rechtspraak steeds van oordeel geweest dat de eigenaar of rechthebbende aanspraak heeft op een behoorlijke «en dus volledige» vergoeding voor alle schade, die hij door of ten gevolge van het verlies van zijn recht lijdt.

Het hiervoor in herinnering gebrachte ontwerp tot wijziging van de Onteigeningswet 13 714 met als basis de gebruikswaardevergoeding leed, zoals bekend, schipbreuk ondanks de pogingen van de fractie van de K.V.P. om bij amendement de negatieve bedrijfsschadeontwikkeling als element van de schadeloosstelling in de wet opgenomen te krijgen. Hoewel de indieners van dat amendement op de steun van de V.V.D.-fractie konden rekenen, was het volgens de aan het woord zijnde leden bijzonder twijfelachtig geweest of de toenmalige V.V.D.-fractie uiteindelijk voor de wetswijziging zou hebben gestemd, ook als het amendement zou zijn aangenomen. De V.V.D.-fractie zou naar alle waarschijnlijkheid hebben gepersisteerd bij de felle kritiek die in het voorlopig verslag was verwoord, erop neerkomend dat de gebruikswaarde een onjuiste basis voor een onteigeningsvergoeding is en dat gesleutel om de gebruikswaarde wat op te krikken in zeer vele gevallen niet zou kunnen voorkómen dat de onteigenden in een slechtere positie zouden wor-

den gebracht dan de medeburgers. De leden van de V.V.D.-fractie wilden met de stellingname van de vorige fractie – die overigens nog onverkort de hunne is – motiveren, dat het nu voorliggende ontwerp tot wijziging van de onteigingswet, dat uitgaat van de verkeerswaarde als basis van de onteigeningsvergoeding, hen aanmerkelijk meer aanspreekt, hoewel zij ook bij het ontwerp de nodige vraagtekens en kanttekeningen wilden plaatsen. Evenmin als dat twee jaren geleden het geval was, hadden deze leden overigens ook thans geen dringende behoefte om de Onteigeningswet te wijzigen. Zij konden zich niet herinneren vóór en na 1977 berichten uit de Nederlandse samenleving te hebben gezien die de onteigeningsafwikkeling aan de kaak stelde, anders dan van commentaarschrijvers die deze materie er soms met de haren bijslepen in hun betoog dat dit kabinet moet verdwijnen en vervangen moet worden door een tweede kabinet-Den Uyl.

Deze leden beseften overigens zeer wel dat een materie die destijds heftige discussies uitlokte in het parlement en die heeft geleid tot een kabinet-crisis, bepaald wel in een regeerprogramma van het opvolgende kabinet thuis hoort. Zij hadden dan ook met instemming kennis genomen van het feit dat de betrokken passage uit het regeerakkoord in het begin van de memorie van toelichting was opgenomen. Het had hen overigens getroffen dat in de aanhef van de memorie ook is vermeld, dat aan dit wetsvoorstel een advies van mr. N. J. Polak ten grondslag heeft gelegen. Het interesseerde hen te weten of dit advies geheel of gedeeltelijk was overgenomen. Daarbij vroegen zij of het advies voor de leden der Kamer beschikbaar kon worden gesteld.

Met instemming hadden deze leden kennis genomen van de passage (Algemeen, nr. 9) «dat het ontwerp niet de strekking heeft om meer wijzigingen in de Onteigeningswet, of de daarop zorgvuldig opgebouwde jurisprudentie aan te brengen dan nodig zijn om deze gedachten (van het Regeerakkoord) te realiseren», èn «de door de rechtspraak opgestelde regels voor een ieder zichtbaar in de wet op te nemen».

Daarnaast zagen zij in de memorie van toelichting onder nr. 7 de volgende passage van mr. A. M. Donner: «De woorden «een en ander volgens de voorschriften der wet», aan het eind van artikel 165, eerste lid, Grondwet.» geven de wetgever geen vrijheid om van de schadeloosstelling maar te maken wat hij wil, maar laten hem een marge om naar bevind van zaken te oordelen wat nodig is om de onteigenden niet in een slechtere positie te brengen dan zijn medeburgers». Zagen deze leden het goed als zij in het kader van het niet vergoeden van meerwaarde door overheidsoptreden enerzijds vaststelden, dat de wetgever de door de rechtspraak opgestelde regels niet alleen zichtbaar moet willen maken voor een ieder, maar ook in een zodanige vorm moet gieten, dat de wetsartikelen niet voor tweeeërlei uitleg vatbaar zijn en anderzijds de zorgvuldig opgebouwde lijn van de jurisprudentie niet moet wensen te verstoren? Zo ja, leiden die twee uitgangspunten dan daarom niet tot een zo sober mogelijke formulering in de artikelen, die daardoor op hun beurt niet weer aanleiding kunnen zijn voor verschillende waardeinterpretaties? Is het daarom dat artikel 41a is opgenomen om, als blijkt dat strikte of consequente toepassing leidt tot uitkomsten die (kunnen) afwijken van de tot nu toe bestaande jurisprudentie, de rechter een correctiemogelijkheid te geven? Voornoemde leden wilden op deze vraag gaarne een duidelijk antwoord, omdat de Regering veelvuldig wijst op die jurisprudentie, die van hoge kwaliteit is en waarin dan toch duidelijk vastligt dat de tot nu toe toegekende schadeloosstellingen – op welke wijze ook samengesteld – voldoen aan het gegeven dat de onteigenden in dezelfde positie zijn gebleven als hun medeburgers. Het antwoord op deze vraag zou ook duidelijkheid verschaffen op de bijkomende vraag of de rechter ook tot nu toe al niet de waardevermeerderende invloed van het overheidsoptreden naar redelijkheid in mindering heeft gebracht. Met andere woorden, een ontkennend of ontwijkend antwoord van de zijde der Regering zou door deze leden niet anders kunnen worden uitgelegd dan dat de tot nu toe vastgestelde schadeloosstellingen soms (en in hoeveel gevallen dan wel?) te hoog zijn geweest,

en dat onteigenden in een zekere mate zijn bevoordeeld boven hun medeburgers. Voorts zou het ook betekenen dat de zorgvuldig opgebouwde jurisprudentie, die telkenmale hooge wordt geprezen, weliswaar een juridisch meesterwerk is, maar dat de materiële uitkomsten niet aanvaardbaar zijn.

De nu aan het woord zijnde leden gaven met deze laatste veronderstelling nogmaals te kennen, dat de toepassing van de huidige Onteigeningswet redelijk en billijk is en geen fundamentele wijziging behoeft, zoals destijds ook is verwoord in het voorlopig verslag bij het wetsontwerp 13 714. Zij wilden hun medewerking dan ook in hoge mate mede afhankelijk stellen van de gevraagde antwoorden op het hierboven gestelde. Zij stelden deze voorwaarde mede daarom omdat het merkwaardig aandoet dat aan de ene kant in de memorie van toelichting in punt 7 Donner met instemming wordt geciteerd en dat aan de andere kant het wetsontwerp niet slechts als ongewild neveneffect een zekere ongelijkheid met zich brengt maar zelfs uitdrukkelijk beoogt een ongelijkheid te creëren tussen wie wel en wie niet onteigend wordt. Dit is nu juist waartegen de Grondwet de onteigende wil beschermen en waartegen deze leden wilden waken.

De leden van de V.V.D.-fractie plaatsten vervolgens de navolgende kanttekeningen bij nr. 21 van de memorie van toelichting.

De Regering beoogt daarin kennelijk het onverzoenlijke te verzoenen: «verkeerswaarde-minus» en «gebruikswaarde-plus» vormen geen tegenstelling. Als bewijsvoering daarvoor stelt de Regering dat het onderhavige wetsontwerp in zijn uitgangspunt de verkeerswaarde neemt, daarmee het huidige recht volgend. De Regering wijst er dan op dat een belangrijke correctie daarop thans is aangebracht, ingegeven door en beantwoordend aan de grondgedachte van de gebruikswaarde. Deze correctie kan niet meer zijn dan het vastleggen in de Onteigeningswet van hetgeen door de rechter reeds wordt toegepast! Deze leden waren echter van oordeel dat de verkeerswaarde altijd elementen in zich draagt als een natuurlijke verwachtingswaarde, de aanwezigheid van delfstoffen etc., die in de gebruikswaarde niet voorkomen omdat zij met het gebruik niets van doen hebben. Zij waren dan ook van mening dat het begrip «vooraf verzekerde schadeloosstelling» inhoudt dat de onteigende in beginsel vermogensrechtelijk in de positie wordt gebracht die dateert van vóór de onteigening. Daarmee is het als norm hanteren van de gebruikswaarde huns inziens in strijd. De aan het woord zijnde leden wilden van de Regering graag horen of zij werkelijk geen principieel verschil ziet tussen het hanteren van de verkeers- of gebruikswaarde, en of met het geschrevene in nr. 21 in feite niet bedoeld wordt dat de uitkomst in de vorm van de hoogte ter schadeloosstelling met beide uitgangspunten niet ongeveer dezelfde kan (of zal) zijn, omdat het afhankelijk is van wat de rechter onder «plus» of «min» zal verstaan.

Ten slotte vroegen voornoemde leden of in nr. 20, derde regel van onderen, het woord «eigenaar» niet moet zijn «onteigenaar».

De leden van de fractie van D'66 konden zich niet aan de indruk onttrekken dat de Regering in feite de gebruikswaarde het beste uitgangspunt vindt bij onteigening van onroerende goederen, maar om politieke redenen hieraan het woord verkeerswaarde toekent. Dat blijkt, aldus deze leden, onder meer uit de volgende twee citaten.

Memorie van toelichting, blz. 3, punt 8: «Het gaat niet aan dat de gemeenschap aan de onteigende ook moet vergoeden van meerwaarde die het onroerend goed heeft verkregen onder de invloed van werken die de overheid heeft uitgevoerd of zal uitvoeren in verband met de bestemming waarvoor onteigend wordt; voorts dient bij het bepalen van de schadeloosstelling de invloed buiten beschouwing te worden gelaten die planologische beslissingen van de overheid op de waarde van het onroerend goed hebben uitgeoefend, althans voor zover het onredelijk zou zijn dat de onteigende door het effect van zulk een beslissing bevoordeeld of geschaad wordt.»

Memorie van toelichting, blz. 7, punt 21: «Het onderhavige wetsontwerp neemt zijn uitgangspunt in de verkeerswaarde, en daarmee in het huidig

recht. De ondergetekenden wijzen er echter op dat een belangrijke correctie daarop thans aangebracht is ingegeven door en beantwoordt aan de grondgedachte van de gebruikswaarde. Grondgedachte van de gebruikswaarde is, dat de onteigende geen voordeel mag trekken van de planologische overheidsbepalingen waardoor de verstedelijking zich kan voltrekken».

Het uitgangspunt verkeerswaarde-minus kan leiden tot onzekerheid bij de betrokkenen, zo betoogden de leden van de fractie van D'66. Wanneer de gebruikswaarde uitgangspunt is geeft dat aan de onteigende grotere zekerheid. De waarde waarvoor tenminste onteigend zal worden is dan objectiever te bepalen. Deze leden stonden dan ook op het standpunt dat bij onteigening de gebruikswaarde het beste uitgangspunt is. In de memorie van toelichting wordt de ontwikkeling van het onteigingsrecht in ons land op heldere wijze beschreven. De Regering stoelt daarop haar voorstel voor wijziging van de wet. Het is echter zeer de vraag of, nadat de wijziging kracht van wet heeft gekregen, er veel aan de huidige onteigingspraktijk zal veranderen. Artikel 41a biedt voldoende ontsnappingsmogelijkheden. Waarschijnlijk zal de wetswijziging van weinig invloed zijn op de onteigingswaarde, met name van ruw grond. Wel wordt wellicht, in combinatie met de Wet voorkeursrecht gemeenten, speculatie tegengegaan, wat een goede zaak is.

De leden van de fractie van D'66 verzochten de Regering in de memorie van antwoord nauwkeurig te willen aangeven wat het precieze verschil is tussen de voorgestelde onteigeningsgrondslag op basis van de verkeerswaarde en de huidige onteigeningsgrondslag.

In artikel 40e wordt gesteld dat bij een onteigening de prijs wordt vermindert met de waardevermeerdering, teweeg gebracht door een bestemming, gegeven aan de zaak of aan zaken gelegen in de omgeving van het te onteigenen goed. Is de Regering niet van mening dat dit zou moeten worden aangevuld, in die zin dat indien door zo'n bestemming waardevermindering heeft plaatsgevonden, de prijs van het te onteigenen goed zou moeten worden vermeerderd?

Vervolgens wezen deze leden erop, dat in de memorie van toelichting, blz. 11, artikel 40e, lid 2, tweede regel het woord «waardevermindering» staat; bedoeld zal zijn «waardevermeerdering», aldus deze leden.

Uit de memorie van toelichting blz. 6 punt 17 blijkt dat de Regering het niet eens is met de beschouwing van prof. De Haan in het Juristenblad 1976, blz. 6 inzake de betekenis van artikel 49 Wet ruimtelijke ordening. Ook de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening is van oordeel dat artikel 49 tekort schiet, zoals blijkt uit de Derde Nota Ruimtelijke Ordening, deel 3, blz. 23.

De leden van de fractie van D'66 hadden ook grote aarzeling over de doeltreffendheid van artikel 49. Zij stemden in met het voorstel van de Regering om een nadere studie te ondernemen naar de toepassing van artikel 49 en zij vertrouwden dat met deze studie binnenkort zal worden begonnen en dat hij van beperkte duur zal zijn.

In een schrijven van het Landbouwschap aan de Tweede Kamer dd. 13 maart 1980 dringt het Landbouwschap erop aan om een recht op schadevergoeding in de Onteigeningswet op te nemen van agrarische werknemers die bij een onteigening zijn betrokken en van hen die in een overeenkomstige positie verkeren. De leden van de fractie van D'66 waren van mening dat dit voorstel van het Landbouwschap ernstige overweging verdient. Zij vernamen graag het oordeel van de Regering daarover.

De leden van de P.P.R.-fractie konden instemmen met het beginsel van het wetsontwerp dat bij de bepaling van de schadeloosstelling elke waardevermeerdering, veroorzaakt door planologische beslissingen van de overheid die een bestemming aan een onroerende zaak en aan zaken in de omgeving daarvan geven, bij de vaststelling van de schadeloosstelling in mindering op de verkoopwaarde moet worden gebracht. Dit uitgangspunt betekent, ook naar de mening van deze leden, dat in feite de gebruikswaarde wordt gehanteerd bij de vaststelling van de schadeloosstelling. Deze leden hadden dan ook niet begrepen waarom zo halsstarrig wordt vastgehouden aan het begrip verkeerswaarde waarbij «... aan de grondgedachte van de gebruiks-

waarde recht wordt gedaan» (memorie van toelichting, blz. 8). Integendeel, het is andersom, althans dat zou het volgens deze leden moeten zijn: het uitgangspunt is de gebruikswaarde waarbij aan de grondgedachte van de verkeerswaarde recht wordt gedaan door uit te gaan van de fictie van een vrijwillige verkoop op commerciële basis tussen de onteigenaar als koper en de onteigende als verkoper. Deze leden konden en wilden het wetsontwerp en de daarop gegeven toelichting niet anders interpreteren. Zolang echter wordt vastgehouden aan het uitgangspunt verkeerswaarde, vreesden deze leden dat er niet aan de doelstelling van het wetsontwerp zou kunnen worden voldaan, namelijk hoe te voorkomen dat bij onteigening particulieren ten koste van de gemeenschap worden verrijkt.

Het wetsontwerp wordt gepresenteerd als een voortzetting en wettelijke vastlegging van jurisprudentie op grond van artikel 165 Grondwet en de artikelen 40 en 40a Ontheingingswet. Deze presentatie is op onderdelen van het wetsontwerp niet geheel juist. Het ware, aldus de leden van de P.P.R.-fractie, dan ook beter geweest indien de afwijkingen van het wetsontwerp ten opzichte van de jurisprudentie duidelijk waren aangegeven en verantwoord.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden, na lang uitzien, met belangstelling van het wetsontwerp kennis genomen. Gezien het verloop van de behandeling van de wetsontwerpen 13 713 en 13 714 en het regeerakkoord waren zij benieuwd geweest naar de weg die deze Regering zou inslaan. Reeds in het nader verslag omtrent wetsontwerp 13 713 hadden deze leden hun instemming betuigd met de loskoppeling van het wetsontwerp voorkeursrecht gemeenten van het wetsontwerp tot wijziging van de Ontheingingswet. In het voorlopig verslag omtrent wetsontwerp 13 714 hadden zij evenwel reeds te kennen gegeven in het geheel geen behoefte te hebben aan een substantiële wijziging van de Ontheingingswet op het punt van de schadevergoeding in onteigening. Deze leden waren er allerm minst van overtuigd dat zulk een wijziging wenselijk is omdat zij niet van mening waren dat gezegd kan worden dat het bestaande stelsel van schadevergoedingen onbevredigend functioneert; noch ten opzichte van de onteigenaar. Niettemin hadden deze leden bij de behandeling van wetsontwerp 13 714 reeds één en andermaal te kennen gegeven dat zij geen bezwaar hadden tegen het voornemen om, voor zover mogelijk, de bestaande uitgebreide jurisprudentie op het punt van de schadevergoeding in onteigening in de wet vast te leggen. Een wetsontwerp van deze strekking zouden zij in welwillende overweging hebben genomen.

Tegen het onderhavige wetsontwerp koesterden deze leden echter ernstige bedenkingen. Is het niet zó dat dit wetsontwerp toch op een aantal punten een substantiële wijziging bevat ten opzichte van het bestaande stelsel, ondanks het feit dat de memorie van toelichting suggereert dat er eigenlijk geen sprake is van een breuk met het verleden? Is het niet zó dat het onderhavige wetsontwerp, weliswaar op andere wijze dan wetsontwerp 13 714, zich nog verder dan dat wetsontwerp verwijderd van de bestaande praktijk? Ging het bij wetsontwerp 13 714 niet alleen om de waarde van het onteigende onroerend goed, terwijl in het onderhavige wetsontwerp ook de bijkomende vergoedingen in het geding zijn? Grijpt het onderhavige wetsontwerp bovendien niet verder op de bestaande situatie in en gaat het niet verder in de beperking van de te vergoeden schade dan wetsontwerp 13 714 doordat thans de mogelijkheid geschapen wordt dat zelfs op de gebruikswaarde moet worden gekort in gevallen waarin gunstige bestemmingen van de laatste tien jaar moeten worden geëlimineerd?

In de toelichting op het wetsontwerp wordt nogal beklemtoond dat het onderhavige ontwerp in de lijn ligt van en een uitwerking is van het amendement-De Bekker c.s. en het regeerakkoord. Is deze presentatie niet in zekere zin misleidend te noemen? Waarom is niet eenvoudigweg het amendement-De Bekker c.s., gericht op het doortrekken van de lijnen van de bestaande rechtspraak, overgenomen in een nota van wijzigingen? Kunnen de bewindslieden de stelling van prof. De Haan in het Nederlands Juristenblad van 15 maart jl. blz. 220, onderschrijven dat er sprake is van een fundamen-

tele afwijking van het amendement en het regeerakkoord? In het algemene gedeelte van de memorie van toelichting onder 1 wordt melding gemaakt van het feit dat aan het wetsvoorstel een advies van mr. N. J. Polak ten grondslag ligt. Wat is de zin van deze mededeling? Moeten er conclusies verbonden worden aan het feit dat de heer Polak lid is van de Hoge Raad, en zo ja, welke? Wat is de reden geweest om het advies van de heer Polak in te winnen en bij voorbeeld niet van een gemengd (naar betrokkenheid) samengestelde commissie van deskundigen? Hebben de bewindslieden overwogen om op de voet van artikel 22 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie het advies in te winnen van de onteigeningskamer van de Hoge Raad en zo niet, waarom niet?

Onder 2 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting wordt aangesloten bij het regeerakkoord, dat als doel van de voorgestelde wetswijziging formuleert: voorkomen dat bij onteigening particulieren ten koste van de gemeenschap worden verrijkt. Welke betekenis heeft het woord «verrijken» in dit verband? Wordt in deze formulering de onteigende niet afgeschilderd als een potentiële profiteur op gemeenschapskosten en zo ja, is dat terecht, gezien de bestaande praktijk? Is er één geval bekend waarin een ontegeningsprijs door de rechter te hoog is berekend? Deze leden vroegen met nadruk aandacht voor het feit dat ook in het bestaande stelsel geen vergoeding plaatsvindt van het leed dat noodgedwongen vertrek of bedrijfsbeëindiging voor de betrokken onteigende kan meebrengen. Mede in dat licht stelden deze leden de vraag waarom bij voorbeeld een boer in die situatie niet enigszins zou mogen profiteren van een hoogwaardiger bestemming van zijn grond, ook al kan immaterieel leed nooit in geld goedge maakt worden. In elk geval zouden deze leden gaarne een andere aanduiding gegeven zien van de aard en omvang van het profiteren door onteigenden op kosten van de gemeenschap.

Deze leden onderschreven de onder 10 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting voorkomende uitgangspunten bij de vaststelling van de schadevergoeding in onteigening, nl. dat de schadevergoeding volledig dient te zijn en dat er gelijkheid betracht dient te worden tussen degene die wèl en degene die niet onteigend wordt. Ook onderschreven deze leden het onder 14 uitgesproken principe, nl. dat bij de berekening van de hoogte van de schadevergoeding de fictie gehanteerd moet worden alsof in plaats van de gedwongen onteigening een vrijwillige verkoop op commerciële basis zou hebben plaatsgevonden.

Deze leden stelden, uitgaande van de hiervóór weergegeven principiële uitgangspunten, de vraag of het onderhavige wetsontwerp recht doet aan de eisen die op basis van artikel 165 Grondwet gesteld mogen worden. Creëert het wetsontwerp geen ongelijkheid tussen wie wel en wie niet onteigend wordt, doordat in feite twee markten geschapen worden? Het is wellicht wenselijk dat er nadere regelen komen omtrent schade en baat als gevolg van overheidsactiviteiten waaronder begrepen bestemmingsplannen, maar een dergelijke regeling zou toch algemeen dienen te gelden en niet alleen in het kader van de onteigening? Hoe staan de bewindslieden tegenover de conclusie van prof. De Haan in het aangehaalde artikel in het Nederlands Juristenblad dat het voorstel ongrondwettig genoemd moet worden?

Deze leden grondden hun ernstige twijfel ten aanzien van de grondwettigheid van enkele kernbepalingen in het wetsontwerp op de ongelijkheid die ontstaat tussen onteigenden en niet-ontteigenden. Enerzijds worden immers voordelen aan de onteigende ontnomen welke de niet-ontteigende wèl geniet en omgekeerd. Een belangrijke oorzaak van die verschillen zagen deze leden gelegen in het te ver doortrekken van de lijn dat de invloed van het werk waarvoor onteigend wordt, geëlimineerd wordt. Het amendement-De Bakker c.s. beoogde toch niet verder te gaan dan de invloed uit te schakelen van alle overheidswerken die in verband staan met de bestemming? Het voorgestelde artikel 40c daarentegen wil ook (werken en) activiteiten elimineren die buiten de onteigening staan. Deze leden achtten de term activitei-

ten bijzonder ruim. Kunnen hieronder inderdaad alle denkbare overheidsinvloeden in de breedste zin des woords begrepen worden? Wekt de toelichting op artikel 40c niet ten onrechte de indruk dat het ontwerp voornamelijk uitbreiding geeft aan de kring van overheden waarvan de activiteiten buiten beschouwing gelaten dienen te worden? Hoe moet de op grond van artikel 40f toepasselijke grens van drie jaren worden toegepast indien het gaat om een werk of andere activiteit die zich over een aantal jaren uitstrekt? Hoe moet de verwijzing onder b bij artikel 40c naar de jurisprudentie van de Hoge Raad verklaard worden, aangezien deze toch uitsluitend betrekking heeft op het werk in het kader waarvan onteigend wordt? Is hier geen sprake van ongerechtvaardigde vereenzelviging van werk en bestemming? Is overigens de tweezijdigheid van het wegdenken van voor- en nadelen niet betrekkelijk, daar de onteigenaar het tot op zekere hoogte in de hand heeft wanneer het onteigeningsvonnis wordt uitgesproken c.q. overgeschreven?

Het lid van de DS'70-fractie had met belangstelling kennis genomen van de inhoud van het wetsontwerp tot wijziging van de Onteigeningswet. In aansluiting op zijn opmerkingen zoals die zijn opgenomen in het voorlopig en eindverslag van het voorkeursrecht van gemeenten 13 713 zei het lid te kiezen voor de gebruikswaarde als waarderingsgrondslag, te weten het gebruik dat op het moment van onteigening van de grond wordt gemaakt. Daarbij tekende hij aan dat de zogenaamde negatieve ontwikkelings schade moet worden vergoed (gebruikswaarde-plus).

Voor het moment uitgaande van de verkeerswaarde, waar ook dit ontwerp op is gebaseerd, kon het lid akkoord gaan met het beginsel dat werd neergelegd in artikel 40e.

Het leek het lid inconsequent dat in artikel 40e slechts sprake is van een «waardevermeerdering, teweeggebracht door een bestemming, gegeven aan de zaak of aan zaken gelegen in de omgeving daarvan». Het lid vroeg de indieners of zij het ten enenmale onmogelijk achtten dat een bestemming een waardevermindering tot gevolg zal hebben. Zou dat het geval zijn, dan kan uiteraard artikel 41a worden toegepast, maar het is toch systematisch veel fraaier als deze mogelijkheid reeds in artikel 40e wordt voorzien, aldus dit lid. Dit geldt ook voor artikel 40f, sub b. Hij vroeg de indieners naar hun opinie dienaangaande.

Hij stemde in met de regeling in artikel 41, betreffende de mindere waarde van niet onteigende goederen.

Artikel 41a geeft de rechter een deugdelijk middel in handen om de Onteigeningswet individueel en rechtvaardig toe te passen, dus «met inachtneming van de eisen van redelijkheid en billijkheid», aldus het lid van DS'70.

Ten slotte vroeg ook dit lid de indieners een beschouwing te wijden aan niet-eigenaren, die wel rechtstreeks bij de onteigening zijn betrokken, zoals agrarische werknemers.

ARTIKELLEN

Artikel I, onder A

Artikel 40

De leden van de V.V.D.-fractie wezen erop, dat er aanspraak is op volledige schadevergoeding. Uitgegaan dient te worden van de prijs welke tot stand komt bij een vrijwillige verkoop in het commerciële verkeer tussen een redelijke koper en redelijke verkoper. Er zijn, aldus deze leden, ongetwijfeld kredieten verstrekt of leningen afgesloten – al of niet op hypothecaire basis – op grond van taxaties vóór de wijziging van deze wet. Ingeval dan vervolgens onteigend zou worden op basis van de gewijzigde wet en ten tijde van de onteigening het betreffende bestemmingsplan minder dan 10 jaar tevoren is vastgesteld, wordt bij het vaststellen van de onteigeningsvergoeding krachtens het bepaalde in artikel 40e, juncto 40f, sub b, er geen rekening gehou-

den met de nieuwe bestemming. De vergoeding kan dus lager uitvallen dan de vroegere taxatie. Komen de gevolgen voor de onteigende in het onderhavige geval voor compensatie in aanmerking? Zo ja, is de Regering bereid ter zake een overgangsbepaling in het wetsontwerp op te nemen? Of vallen die gevolgen onder de overige te vergoeden schade, zo vroegen deze leden.

Artikel 40b

De leden van de fractie van de P.v.d.A. ontvingen graag een nadere uiteenzetting waarom de regeling voor bijzondere gevallen noodzakelijk is naast de algemene bepaling van artikel 41a.

Artikel 40c

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vernamen graag nader in welke gevallen artikel 40c en wanneer 40e van toepassing is, gezien het feit dat in de toelichting op het begrip activiteiten ook een veelheid van bestemmingsmaatregelen genoemd wordt. Voorts wilden deze leden weten of ook door de overheid geïnitieerde maar bij voorbeeld door privaatrechtelijke stichtingen (bij voorbeeld ten behoeve van recreatie werkzaam) uitgevoerde activiteiten onder artikel 40c, vallen.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden bij dit artikel de navolgende opmerkingen, vragen en suggesties.

De uit te schakelen invloed van overheidswerken is in dit artikel uitgebreid tot alle overheidsactiviteiten en derhalve ook tot activiteiten welke niet noodzakelijkerwijs verband houden met de bestemming waarvoor onteigend wordt. Zoals eerder betoogd achtten deze leden een dergelijke ont koppeling alleen al uit een oogpunt van rechtsgelijkheid tussen onteigende en zijn medeburgers niet aanvaardbaar. Dit lijkt oplosbaar door aan de bestaande tekst toe te voegen: «welke in verband met de bestemming waarvoor onteigend wordt, zijn of zullen worden uitgevoerd». Zou dit niet meer in de lijn zijn met het regeerakkoord en een regelijker verruiming betekenen ten opzichte van de bestaande rechtspraak die het noodzakelijk verband immers beperkt tot «het werk waarvoor onteigend wordt» en dan nog alleen als het overheidswerk teruggaat op een werkplan? Kan bij herstel van die koppeling artikel 40f, lid a, niet worden gemist dat immers de termijn van 3 jaar slechts wil laten gelden voor activiteiten die geen verband houden met de onteigening? Zou het niet meer in de lijn van de huidige jurisprudentie liggen te spreken over activiteiten in het kader van overheidswerken welke in verband met de onteigening zijn of zullen worden uitgevoerd?

Uitgaande van evengenoemde koppeling tussen overheidsactiviteit en onteigening rees bij deze leden de vraag of nog behoefte bestaat aan wijziging van de term overheidswerk in overheidsactiviteit. Welke invloeden denkt de Regering daarmee, anders dan onder de huidige rechtspraak, uit te schakelen?

Kan de Regering wat uitvoeriger toelichten waarom het redelijk is om de uit te schakelen invloed uit te breiden tot activiteiten van andere overheidslichamen dan de eigenaar en waarom de rechtspraak zulks tot dusver niet accepteert? Dient uit deze bepaling niet te blijken dat de artikelen 40c en 40f niet cumulatief maar slechts alternatief toepasselijk zijn ter keuze van de rechter, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie.

De leden van de V.V.D.-fractie wezen erop, dat de Regering in dit artikel de invloed van activiteiten op de onteigeningsvergoeding van zowel de onteigenaar als andere publiekrechtelijke organen wil uitschakelen, daargelaten of deze invloed relatie houdt met de onteigening of niet. Zulks is in tegenspraak met het regeerakkoord, aldus deze leden. Het is niet billijk bij voorbeeld onteigening van agrarische grond ten behoeve van een rijksweg de effecten uit te schakelen van waterschaps- en verkavelingswerken, uitgevoerd binnen 3 jaar van de onteigening (artikel 40f, a). Dat gebeurt bij vrijwillige ver-

koop ook niet. Er worden daarvoor waterschaps- en ruilverkavelingslasten en baatbelasting betaald. Bovendien doet zich het vraagstuk voor, hoe precies de omvang van de invloed van iedere overheidsactiviteit op de onteigeningsschadeloosstelling moet worden vastgesteld. Het draaien bij voorbeeld van een startbaan op Schiphol kan consequenties hebben voor de waardebeoordeling van onroerende goederen in de verre omtrek. Een nauwere relatie van de invloed van overheidsactiviteiten met de bestemming en/of het werk ware eveneens gewenst vanuit het gegeven dat het overgrote deel van de in het algemeen belang te verwerven gronden in minnelijk overleg wordt verkregen.

Door de huidige redactie van artikel 40c dreigt het gevaar, dat het minnelijk overleg vertraagd en bemoeilijkt wordt doordat men zich moet gaan afvragen welke activiteiten van enige overheid misschien de waarde van de grond of het pand positief of negatief hebben beïnvloed.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen artikel 40c te wijzigen in die zin, dat slechts de invloed van die overheidsactiviteiten wordt geëlimineerd welke enig verband houden met de bestemming en/of het werk waarvoor onteigend wordt. De onteigende mag immers niet in een betere noch in een slechtere positie worden geplaatst dan zijn niet onteigende collega?

De leden van de P.P.R.-fractie vroegen, of de Regering nader kon aangeven wat de mogelijke gevolgen zijn voor de waardebeoordeling van onroerend goed door de schadevergoeding niet meer alleen te relateren aan de activiteiten van de onteigenaar maar ook aan die van een (ander) publiekrechtelijk lichaam. Kan een aantal voorbeelden in dezen worden gegeven?

Artikel 40d

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen, of de Regering nader kon toelichten waarom «de redelijkheid en billijkheid gebiedt» (memorie van toelichting, blz. 11, pt 3) de omslag uit te breiden tot alle gronden in een complex in plaats van deze te beperken tot alleen de bouwgrond zoals volgens de memorie van toelichting in de geldende rechtspraak gebeurt. Vindt ingevolge het bestaande artikel 40a de omslag niet reeds plaats over alle gronden bebouwd en onbebouwd?

Voorts stelden deze leden, dat zij reeds eerder hadden opgemerkt, dat dient te worden bepaald dat het egalisatiebeginsel respectievelijk eliminatiebeginsel niet cumulatief toepasselijk is. In plaats van zulks in de artikelen 40c en 40e tot uitdrukking te brengen zou het ook denkbaar zijn dit in dit artikel te verwoorden.

Artikel 40e

De leden van de C.D.A.-fractie merkten op, dat, zoals zij reeds eerder hadden betoogd, in dit artikel de noodzakelijke symmetrie bij het uitschakelen van de invloed van bestemmingen ontbreekt. Hier wordt uitsluitend (elke) waardevermeerdering, teweeggebracht door de bestemming, geëlimineerd. Verwijzing hier naar het regeerakkoord (memorie van toelichting, blz. 11) is weinig zorgvuldig en onvolledig, aldus deze leden. Immers het regeerakkoord bepleit uitschakeling van bedoelde invloed alleen «voor zover het onredelijk zou zijn dat de onteigende door het effect van zulk (planologische) beslissing bevoordeeld of geschaad wordt». Volgens de letter en geest van het regeerakkoord dient alleen de onevenredige waardevermeerdering te worden uitschakeld, zoals ook elders in memorie van toelichting (blz. 14 en 15) wordt bepleit. Bovendien wordt de symmetrie hier bereikt doordat artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een vergoeding voor onevenredige waardevermindering mogelijk maakt.

Is de Regering bereid, evenals in artikel 40c, ook in artikel 40e de symmetrie op te nemen door hier te verwoorden dat voordelen en nadelen van de bestemming buiten beschouwing dienen te blijven voor zover zij redelijker-

wijs niet of niet geheel ten gunste of ten laste van de onteigende behoren te komen? Sluit deze systematiek ook niet beter aan bij de bestaande rechtspraak en is zulks niet evenzeer meer in de lijn van het uitgangspunt «verkeerswaarde-minus» (uit het regeerakkoord)? Zouden daarmee ook de artikelen 40g en 40f (lid b) niet kunnen vervallen als behorende tot de totale afweging van onevenredige voor- en nadelen die door de rechter plaatsvindt, zo vroegen deze leden.

Kan nader aan de hand van voorbeelden worden toegelicht welke waardevermeerderende invloed dient te worden uitgeschakeld van bestemmingen van zaken gelegen in de omgeving van het te onteigenen goed? Wat is hiervan de rechtsgrond?

Wat wordt hier verstaan onder «omgeving» en wordt enig verband geëist met de bestemming waarvoor onteigend wordt?

Hoe verhoudt zich dit ten opzichte van het beginsel van rechtsgelijkheid tussen de onteigende en zijn medeburgers?

De memorie van toelichting (blz. 11, artikel 40e, sub 2) acht niet uitgesloten dat de rechter bij toepassing van dit artikel andere planologische beslissingen gelijk zal stellen met bestemmingsplannen. Is de Regering van mening dat zulks ook voor de hand ligt voor planologische beslissingen met betrekking tot zaken gelegen in de omgeving van het te onteigenen goed en kan dat nader worden toegelicht? Moet in ieder geval niet het woord «planologische» aan bestemmingen worden toegevoegd om particuliere bestemmingen uit te sluiten?

Ter zake van de ongewenste cumulatie van dit artikel met artikel 40d verwezen deze leden naar hun desbetreffende opmerkingen onder de artikelen 40c en 40d.

De leden van de V.V.D.-fractie wezen erop, dat in dit artikel de invloed van planologische maatregelen, waartoe niet alleen goedgekeurde bestemmingsplannen, maar ook voorbereidingsbesluiten behoren, wordt uitgeschakeld. Kan nog nader worden uiteengezet wat de reden is om een termijn van 10 jaar te nemen, zo wilden zij weten.

Bij deze leden rees voorts de vraag, of de aftrekregel, neergelegd in het wetsontwerp, op gespannen voet staat met het neergelegde uitgangspunt in artikel 40b. Bij het bepalen van de werkelijke waarde in het economisch verkeer gaat het juist nogal eens om de waarde als ruwe bouwgrond omdat er een bouwbestemming op ligt. Waarom zou een agrarische grondeigenaar niet mogen profiteren van een andere bestemming van zijn land? Veelal bestaat die verwachtingswaarde al enkele decennia. Het bestemmingsplan doet niet meer dan de ruimte toedelen aan de verschillende maatschappelijke doeleinden. Ter realisering van die doeleinden wordt de grond zo nodig onteigend. Het wordt als alleszins redelijk ervaren dat een overheid ten behoeve van bij voorbeeld een woonbestemming in minnelijke aankoop iets meer betaalt dan de prijs voor vergelijkbare grond buiten het bestemmingsplan. Het feit blijft immers bestaan dat onteigening tegen een (te) uitgekledede prijs niet begrepen zal worden als het wel mogelijk is daarop woningen te bouwen, die wel vrij verkocht mogen worden. Als bij een uiteindelijke onteigening niet ongeveer dezelfde (vriendelijke) prijs voor agrarische grond uit de bus komt als bij minnelijke aankoop wordt derhalve: a. gediscrimineerd ten aanzien van degene die vrijwillig verkoopt en b. wordt bevorderd dat in de nabijheid van stad en dorp gronden overgaan in handen van projectontwikkelaars e.d.

Verder laat zich de vraag stellen waarom artikel 40e nog naast artikel 40c in het wetsontwerp moet functioneren, aldus deze leden. Activiteiten van de onteigenaar (overheid) of publiekrechtelijk lichaam (40c) houden immers óók in: de voorbereiding c.q. vaststelling van een bestemmings- of structuurplan.

Naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden van de V.V.D.-fractie is het begrip «bestemming» overigens te ruim. Allereerst is er niet alleen sprake van een beperking tot de overheid maar kunnen in principe ook bestemmingen ten gevolge van particulier optreden geëlimineerd worden. Voorts wordt in de memorie van toelichting gewezen op de mogelijkheid dat onder

«bestemming» niet alleen bestemmingsplannen vallen, maar dat daaronder ook planologische maatregelen kunnen worden gebracht welke niet direct wijzen op een bestemming. Welke andere planologische maatregelen heeft de Regering op het oog?

De Regering laat kennelijk het begrip «bestemming» over aan de rechter, maar naar het oordeel van deze leden dient voorkomen te worden dat allerlei semi-planologische maatregelen welke niets te maken hebben met de bestemming en/of werken waarvoor onteigend wordt, de onteigeningsprijs drukken.

Concluderend stelden de leden van de V.V.D.-fractie:

a. dat de noodzaak van twee correctieposten naast elkaar (40c en 40e) niet aanwezig is. De twee correctiemogelijkheden overlappen elkaar en zijn verwarrend. Een (aangepast) artikel 40c geeft voldoende waarborg.

b. Wanneer de rechter met twee «ficties» in de praktijk niet kan werken dan zal hij in toenemende mate een beroep doen op artikel 41a. Met een beroep op de redelijkheid en billijkheid kan de rechter immers 40c en 40e buiten beschouwing laten. Indien het er op voorhand inzit dat de rechter beide artikelen, of één daarvan, voortdurend op zij zal zetten dan krijgt deze wetsbepaling slechts een zeer magere betekenis en wordt de Nederlandse onteigeningsrechtspraak, die een uitstekende naam heeft, onrecht aangedaan.

Naast de vraag over de noodzaak van artikel 40e merkten de leden van de V.V.D.-fractie op dat, waar het gaat om correctie op de prijs vanwege bestemmings- en andere planologische maatregelen, het beginsel van correctie in één richting is uitgewerkt. Positieve worden wèl, negatieve worden niet gecorrigeerd. Het leek deze leden een eis van rechtvaardigheid dat bij het bepalen van de werkelijke waarde van een zaak of een recht ook rekening wordt gehouden met een – direct of indirect – door de overheid veroorzaakte waardevermindering. Te denken is aan bij voorbeeld een kassenbouwverbod voor bepaalde gronden in het Westland, moeilijk te bereiken cultuurgronden aan de «verkeerde» kant van een nieuwe autosnelweg, kostbare hinderwetsvoorzieningen voor een bestaand veebedrijf vanwege nieuwe uitbreidingen van het dorp, rustige woonstraat wordt drukke verkeersweg en aan een bouwverbod op grond waar voorheen wel gebouwd mocht worden. Of wordt verondersteld dat de rechter deze factoren gaat meewegen op grond van artikel 41a? Voornoemde leden wilden van de Regering weten, waarom deze negatieve ontwikkelingen als gevolg van overheidsdaden niet wettelijke als positieve correctiefactoren gehanteerd mogen worden.

Ten slotte hadden de leden van de V.V.D.-fractie de neiging het met prof. De Haan eens te zijn voor wat betreft zijn stelling dat artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening nauwelijks enige betekenis heeft, zoals in nr. 17 van de memorie van toelichting staat. De Regering bestrijdt zulks. Kan worden aangetoond uit de beslissingen, in beroep door de Kroon gegeven, dat artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wel degelijk een voldoende maatschappelijke betekenis heeft, zo vroegen deze leden ten slotte.

Met artikel 40d, op zich zelf genomen, hadden de leden van de S.G.P.-fractie geen grote problemen, omdat hierin het bestaande egalisatiebeginsel is neergelegd. Daarentegen was artikel 40e, náást (boven?) artikel 40d, in hun ogen onaanvaardbaar. Hoe moet in dit verband de opmerking onder 21 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting verstaan worden dat door het wetsontwerp op het uitgangspunt van de verkeerswaarde een correctie is aangebracht die beantwoordt aan de grondgedachte van de gebruikswaarde, zo vroegen deze leden. Wordt artikel 40e met deze grondgedachte in verband gebracht? Wordt in artikel 40e niet met twee maten gemeten, in die zin dat wèl afroming van de waardevermeerdering als gevolg van een bestemming plaatsvindt, maar geen vergoeding van de waardevermindering?

Deze leden meenden er vanuit te moeten gaan dat artikel 40c op één lijn staat met de bepaling van artikel 40e. Het begrip activiteiten van de overheid omvat toch mede planologische besluiten ter zake van vaststelling en goed-

keuring van bestemmingsplannen. Of moet aangenomen worden dat het regime van artikel 40e alleen voor bestemmingsplannen en openbaar gemaakte ontwerpen geldt, terwijl andere planologische maatregelen, zoals streekplannen en structuurplannen weer onder 40c vallen?

Deze leden vroegen ook nog aandacht voor enkele verschillen in uitwerking tussen beide artikelen, die niet nader verklaard worden. Zo wil artikel 40c dat het effect van overheidsactiviteiten moet worden geëlimineerd uit de schadeloosstelling als geheel, dus niet alleen uit de waarde van het onteigende onroerend goed maar ook uit de vergoeding van bijkomende schaden. Artikel 40e wil alleen het (positief) effect van een bestemmingsplan elimineren bij de bepaling van de waarde van het onteigende goed en van de waarvermindering van het overblijvende. Verder kent artikel 40c voor overheidsactiviteiten een termijn van drie jaar, terwijl artikel 40e jo. 40f, sub b, voor bestemmingsplannen een termijn van tien jaar hanteert.

Ten slotte worden van overheidsactiviteiten zowel de schadeverhogende als de schadevermindende gevolgen geëlimineerd; van bestemmingsplannen geldt dat alleen voor de waardevermeerderende invloed. Naar aanleiding van de onder 15 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting behandelde casuspositie vroegen deze leden of dit voorbeeld (nog) wel illustratief mag heten, nu toch vrijwel geen werken van enige omvang worden aangelegd zonder geldig bestemmingsplan c.q. geldige vrijstelling.

Onder 4 bij de toelichting op artikel 40e wordt herinnerd aan de natuurlijke verwachtingswaarde. De bewindslieden laten zich nogal laconiek uit over de problemen bij het vinden van een verdeelsleutel tussen natuurlijke verwachtingswaarde en de waardestijgingen veroorzaakt door overheidsactiviteiten. Maar welke ruimte laat artikel 40e hier? Zullen deskundigen en rechter in ieder concreet geval de planologische geschiedenis van het betreffende bestemmingsplan moeten nagaan, inclusief de alternatieven die in de loop der tijd zijn overwogen en voor de hand hebben gelegen, ten einde zich een oordeel te vormen over de vraag of in casu sprake is van een «volgend» dan wel van een «richtinggevend» bestemmingsplan, zo vroegen deze leden van de S.G.P.-fractie verder. Achten de bewindslieden het verantwoord om de betrokkenen met deze extra problemen te belasten? Hoe oordelen zij over de uitspraak van prof. De Haan in meergenoemd artikel in het Nederlands Juristenblad (blz. 222) dat geen rechter of onteigeningsdeskundige ooit iets zinnigs van het waarderingstelsel zal kunnen maken?

Andere fundamentele bezwaren van deze leden tegen artikel 40e betroffen het feit dat de werking van het artikel niet beperkt is tot het bestemmingsplan ter invoering waarvan de onteigening plaatsvindt en het feit van de eenzijdige werking (meten met twee maten) waardoor gunstige bestemmingen afgeroomd en ongunstige bestemmingen afgewenteld worden op de burger. Men mag, volgens deze leden, als correctie op de eenzijdige werking niet wijzen op de planschadevergoeding ex artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, aangezien de criteria verschillen alsmede de fora waar de vorderingen behandeld worden.

Moet, ten behoeve van de evenwichtigheid in de wetgeving, ook de mogelijke waardedaling die teweeg is gebracht door een bestemming bij de prijsvaststelling worden meegewogen, zo vroegen de leden van de P.P.R.-fractie. Deze leden vroegen verder nog of er in dit artikel strikt en alleen sprake is van een bestemming voortvloeiend uit een bestemmingsplan of dat ook de effecten van structuurplannen en streekplannen daartoe gerekend worden.

Artikel 40f

De leden van de C.D.A.-fractie merkten op, dat het hanteren van termijnen van respectievelijk 3 of 10 jaar betrekkelijk willekeurig is en alleen al om die reden volgens deze leden geen voorkeur verdient. Wat te doen als het gaat om activiteiten of bestemmingsplannen die net niet aan die termijnen voldoen, zo vroegen deze leden. Zij wezen er daarbij op, dat een en ander

slechts onderstreept het eerdere pleidooi van deze leden tot schrapping van deze onderdelen na aanpassing van de artikelen 40c en 40e, zoals eerder door hen bepleit.

Bij het onderdeel c van dit artikel wilden deze leden dat nader kan worden aangegeven wat moet worden verstaan onder «openbaar maken van de plannen» hetgeen krachtens dit artikel wordt gelijkgesteld met de activiteiten of de bestemmingen zelf. De memorie van toelichting beperkt het openbaar maken niet tot het geval van tervisielegging overeenkomstig de wet, maar rekent daartoe bij voorbeeld ook hoorzittingen. Moet in de gedachte van de Regering wel sprake zijn van een overheidsuitspraak of overheidsbehandeling om van openbaarmaking te kunnen spreken?

De leden van de V.V.D.-fractie wilden ten aanzien van artikel 40f, onder a, gaarne geïnformeerd worden waarom met de positieve of negatieve effecten van overheidsactiviteiten, die korter dan 3 jaar geleden zijn uitgevoerd, geen rekening mag worden gehouden bij het bepalen van de schadeloosstelling bij onteigening.

Een voorbeeld waaruit blijkt dat de waarde van het onteigende onder omstandigheden lager kan uitvallen dan de gebruikswaarde is het volgende: een tuinder heeft kassen kunnen bijbouwen dankzij een gunstig bestemmingsplan dat nog geen 1 jaar vóór de onteigening van kracht is geworden; daarna wordt de bestemming industrieterrein en volgt onteigening; vertaald in prijzen van 1980 is het verloop van de grondwaarde aldus geweest: agrarische waarde (zonder bebouwing) stel f 5 per m²; kassenbouw toegestaan stel f 25 per m²; ruwe bouwgrond industrieterrein stel f 6 per m². In deze situatie doet zich in twee opzichten een te elimineren waardevermindering voor en blijft de tuinder zitten met de waarde van zijn grond naar de ongunstigste agrarische bestemming. Buiten beschouwing blijft dan nog de vraag hoe de intussen gerealiseerde kassen moeten worden gelanceerd. Wil de Regering hierover haar mening geven? Kan overigens met enkele voorbeelden worden aangegeven waarin de redelijkheid of onredelijkheid van de invloed wordt aangetoond van vóór of binnen 3 jaar uitgevoerde werken, anders dan waarvoor de zaak onteigend wordt? Deze leden kondigden aan, dat als de redegeving van de zijde van de Regering niet overtuigend zou blijken te zijn, zij overwogen ter zake een amendement in te dienen.

Voorts hadden de aan het woord zijnde leden nog enige moeite met het begrip «openbaarmaking». Moet hieronder (mede) worden verstaan het feit dat een overheid of een publiekrechtelijk lichaam als bestuursorgaan officieel bekend maakt dat zij voornemens heeft ten aanzien van een bepaald object, bij voorbeeld een mededeling in een openbare commissievergadering of in een andere openbare vergadering?

Artikel 40g

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vernamen graag hoe deze inkomenschade bepaald dient te worden. Juist in het licht van het recente rapport van prof. Bijsterveld meenden zij dat het niet wenselijk is nog meer stimulansen in te bouwen in de wetgeving die het ontwijken van belastingverplichtingen nog aantrekkelijker maken.

Voorts vernamen deze leden graag hoe de tweede volzin zich verhoudt tot de jurisprudentie van de Kroon inzake artikel 49, waarbij de Kroon aanhoudt dat de planschade eerst blijkt na onteigening. Dat veronderstelt toch een vaststelling van schade op grond van artikel 49 na de vaststelling van het onteigeningsvonnis en vaststelling van de schadeloosstelling, aldus deze leden.

Bij dit artikel verwezen de leden van de C.D.A.-fractie naar hun eerdere vragen over de concrete betekenis van (onderdelen van) dit artikel en over de eventuele overbodigheid van deze regeling na aanpassing van artikel 40e.

De leden van de V.V.D.-fractie betuigden hun instemming met de inhoud van dit artikel waarin het recht op vergoeding van de z.g. negatieve ontwikkeling in de inkomenssfeer is neergelegd.

Deze wetsbepaling beslaat hetzelfde terrein als het planschadeartikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze leden hadden de verwachting dat de rechter in onteigeningszaken aan de betekenis van het begrip «planschade» beter inhoud zal weten te geven dan tot nu toe in het kader van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zelve is geschied. Criteria zijn niet gegeven en waarschijnlijk niet te geven. Mogelijk kan de hier te vormen jurisprudentie een ruggesteun zijn bij de studie die de indieners van dit voorstel tot wetswijziging ten aanzien van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voor ogen staat. Overigens is ook, aldus deze leden, bij artikel 40g de vraag – eerder gesteld in dit voorlopig verslag – wat precies onder bestemming en openbaarmaking daarvan moet worden verstaan.

De regeling van de vergoeding van zekere negatieve ontwikkelingsschade in artikel 40g riep bij de leden van de S.G.P.-fractie de vraag op of het wenselijk is dat de vergoeding van een gedeelte van de planschade ex artikel 49 Wet op de Ruimtelijke Ordening overgeheveld wordt naar de onteigeningsrechter. Hun was uit de woorden van het artikel noch uit de toelichting onder 17 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting duidelijk geworden welke schade voor vergoeding in aanmerking komt. Gaat het alleen om nadeel ondervonden tot het moment van onteigening, zoals de tekst doet vermoeden, of om alle, ook toekomstige nadelen ten gevolge van de betreffende bestemming? In elk geval meenden deze leden te kunnen signaleren dat artikel 40g geen volledige vergoeding van de negatieve ontwikkelingsschade garandeert, die immers al (lang) kan intreden vóór het bestemmingsplan in ontwerp openbaar gemaakt wordt.

De leden van de P.P.R.-fractie constateerden dat in artikel 40e sprake is van een bestemming in het algemeen, terwijl in dit artikel gesproken wordt over een bestemming ter uitvoering. Tussen beide zit een groot verschil in fasering van de bestemming, aldus deze leden. Hoe verhouden beide begrippen zich tot elkaar en welk feitelijk verschil ziet de Regering tussen enerzijds de vaststelling van de schadevergoeding op grond van het in artikel 40e gehanteerde begrip bestemming en anderzijds de inkomensschade op grond van het in artikel 40g gehanteerde begrip bestemming?

Artikel 41a

De leden van de P.v.d.A.-fractie vernamen graag waarom in dit artikel zo expliciet bevoegdheden, die de rechter blijkens de memorie van toelichting toch al heeft, vermeld worden.

Zij vonden de toelichting niet overtuigend. Is dit niet een caoutchouc-artikel dat in wezen een teruggang naar de bestaande praktijk waarborgt?

Ook bij dit artikel verwezen de leden van de C.D.A.-fractie naar hun eerdere opmerkingen waaraan zij nog de concrete vraag toevoegden of de Regering niet van oordeel is dat de wetgever aan de rechter hiermee een vrijheid geeft die in feite verder reikt dan de huidige wetgeving. Dat de Regering vanwege de door haar gekozen systematiek deze bepaling nodig acht ter voorkoming van onrechtvaardigheden kan volgens deze leden het geforceerde karakter van de bepaling niet wegnemen. Deze leden herhaalden, dat zij in plaats van aan de rechter volledig de vrije hand te laten de voorkeur gaven aan aanpassing van met name de artikelen 40c en 40e waardoor de mogelijkheid voor de rechter (ex artikel 41a, 2de volzin) om de artikelen 40c t/m 41 buiten toepassing te laten, naar hun voorlopig inzicht gemist zou kunnen worden.

Naar het oordeel van de leden van de V.V.D.-fractie haalt artikel 41a terecht de eisen van redelijkheid en billijkheid binnen. Maar is het niet bedenkelijk, dat ook het door de Regering als cruciaal aangemerkt sluitstuk op het wetsontwerp in veel gevallen slechts in eerste instantie aan de orde kan komen? Veelal immers zal het oordeel van de feitenrechter aan de toetsing in cassatie zijn onttrokken, zoals in punt 5 bij artikel 41a in de memorie van toelichting wordt erkend. Is niet een rechtsonzekerheid het gevolg en dient dan hierin niet in deze wet voorzien te worden? De hier aan het woord zijnde leden verzochten de Regering zulks alsnog te doen. Zij overwogen bij een ontkenkend antwoord een amendement ter zake in te dienen.

Ook wilden de leden van de V.V.D.-fractie als hun opvatting weergeven dat in de Onteigeningswet een recht zou moeten worden opgenomen op schadevergoeding voor de bij de onteigening betrokken werknemers en hen die in een overeenkomstige positie verkeren, met name loonwerkers. Ook zij hadden het standpunt van het Landbouwschap ter zake met overtuiging tot het hunne gemaakt. Deze leden verzochten derhalve de Regering na te gaan of een bepaling van deze strekking bij een van de artikelen alsnog kan worden opgenomen en, zo neen, om alsdan aan te geven waarin of waarbij de onderhavige materie geregeld kan worden.

Ten slotte waren deze leden geïnteresseerd in het antwoord op de vraag of naar het oordeel der Regering de toepassing van deze gewijzigde Onteigeningswet dezelfde is voor plattelandsgebieden (agrarische gronden) en stedelijke gebieden voor wat betreft de waardebepaling van ruwe bouwgrond (bij voorbeeld de ondergrond van af te breken krotwoningen).

De leden van de S.G.P.-fractie wezen erop, dat artikel 41a onder 18 in het algemeen gedeelte en in 1 onder artikelsgewijze toelichting wordt gemotiveerd door te wijzen op het bestaan van de ongeschreven rechtsregel die onder alle omstandigheden een redelijke en billijke schadevergoeding garandeert. Als het wetsontwerp onverhoopt ingevoerd zou worden zou dit artikel wel eens onmisbaar kunnen blijken. Prof. De Haan (NJB, blz. 220) meent dat dit artikel de voosheid aantoont van het stelsel van bepalingen dat eraan vooraf is gegaan: «Het feit dat zo'n bepaling nodig is bewijst al genoeg. Een wet mag niet zo onbillijk zijn, dat zij in een belangrijk aantal gevallen buiten toepassing moet blijven». Delen de bewindslieden deze zienswijze en delen zij de opvatting dat het artikel in een belangrijk aantal gevallen toepassing zal moeten vinden? Deze leden zouden het bepaald een ernstig bezwaar achten als veelvuldig een beroep op deze bepaling gedaan zou moeten worden. Grote rechtsonzekerheid zou dan het gevolg zijn. Geen adviseur zou de uitslag van een procedure over een onteigeningsschadeloosstelling kunnen voorspellen. Dat zou alleen tot toeneming van het aantal procedures kunnen leiden en de onteigening in diskrediet kunnen brengen.

Een aspect van rechtsonzekerheid achtten deze leden ook gelegen in de vraag welke gevolgen het stelsel van het wetsontwerp (verkeerswaarde-minus) kan hebben ten aanzien van gronden welke voor onteigening in aanmerking komen en die als hypothecair onderpand dienen voor een geldlening, welke gebaseerd is op de waarde van het onderpand ingevolge de nieuwe, hoogwaardiger bestemming. Hoe denken de bewindslieden problemen op dit punt tegemoet te treden, zo vroegen deze leden.

De leden van de P.P.R.-fractie vroegen of zij het goed hadden begrepen dat er geen beroep in cassatie mogelijk is over de feitelijke uitspraak van de rechter. De laatste zin van punt 5 op blz. 14 van de memorie van toelichting gaf aanleiding tot deze gedachte. Zo ja, wat is daartoe dan de reden?

Artikel II

In verband met de overgangsbepalingen vroegen de leden van de C.D.A.-fractie of de Regering intussen kennis heeft genomen van de brief dd. 26 maart 1980 van de Nederlandse Vereniging van Hypotheekbanken. Daarin wordt gevraagd om een passende overgangmaatregel voor gevallen waarbij financiering van de grondaankoop heeft plaatsgevonden op basis van de taxatiewaarde voor toekomstig gebruik (ruwe bouwgrond), terwijl de onteigeningsvergoeding als gevolg van de onderhavige wetswijziging lager zou kunnen uitvallen. Gaarne ontvingen deze leden een reactie van de Regering hierop.

De voorzitter van de commissie,
Stoffelen

De griffier van de commissie,
Kerkhofs