

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 mei 1981

1. Met de leden van de fractie van het C.D.A. constateren wij, dat het onderhavige wetsontwerp uitvoering geeft aan het Regeerakkoord. Daarin was gekozen voor het uitgangspunt «verkeerswaarde minus». Wij zijn van oordeel dat de thans voorgestelde regels correcties aanbrengen (met name op de verkoopwaarde van het onteigende) in een verdere mate, dan die welke de rechtspraak thans kent. De wijzigingen ten opzichte van het bestaande recht zijn de navolgende.

Ingevolge artikel 40c, aanhef en onder 2°, zal ook worden uitgeschakeld de invloed van overheidswerken, die met het werk waarvoor onteigend wordt, in verband staan, *zonder* dat daarbij de eis wordt gesteld dat ook het werk dat in verband staat met het werk waarvoor onteigend wordt, door de onteigenaar wordt uitgevoerd. Door aldus de elimineringsregel ook voor te schrijven voor het geval dat de uitvoerder van het werk waarvoor onteigend wordt, en de overheid die het daarmee in verband staande werk uitvoert, *niet* dezelfde zijn, doet het ontwerp een stap, waartoe voor het huidige recht de Hoge Raad in zijn arrest van 28 juni 1972 (NJ 1972, nr. 501) op zijn best nog slechts de mogelijkheid had aangeduid.

Artikel 40d gaat iets verder dan het huidige artikel 40a. De Hoge Raad verstaat het huidige artikel 40a aldus, dat het slechts toepassing vindt indien het betreft grond die ten gevolge van haar ligging ten opzichte van de bestaande bebouwing een waarde heeft welke die van agrarische grond te boven gaat, en die krachtens het bestemmingsplan het karakter heeft van ruwe bouwgrond. Het voorgestelde artikel 40d breidt het huidige artikel 40a uit, doordat het voorschrijft het egalisatiebeginsel ten aanzien van de bestemmingen ook toe te passen wanneer de waarde als ruwe bouwgrond de agrarische waarde te boven gaat zonder dat gezegd kan worden dat zulks het gevolg is van de ligging ten opzichte van de bestaande bebouwing (voorbeeld: een complex gevormd door een langs een rijksweg aan te leggen motel, benzinepompstation en parkeerplaats), alsmede wanneer het bouwrijpe grond betreft.

Artikel 40e, ten slotte, introduceert een baatafoming ingeval de onteigende tengevolge van het bestemmingsplan een vermogensvoordeel heeft genoten dat ook na toepassing van artikel 40d redelijkerwijze niet of niet geheel ten bate van de onteigende behoort te blijven. Daarnaast opent dat artikel de mogelijkheid om – voor zover het de invloed van het bestemmingsplan op de waarde van het onteigende betreft – planschade toe te kennen binnen het kader van de onteigeningsprocedure.

Met het in de vorige alinea's betoogde voldeden wij aan het verzoek uit- een te zetten welke de verschillen zijn met het onteigeningsrecht, zoals dit geldt. Ten aanzien van de overige vragen van de leden van de C.D.A.-fractie antwoorden wij als volgt.

Tussen de artikelen 40c en 40e bestaat geen verband. Het eerste artikel richt zich op de invloed van overheidswerken, het tweede op de invloed van het bestemmingsplan dat naar zijn aard – een samenstel van rechtsregels – geen deel uitmaakt van de overheidswerken, die van feitelijke aard zijn. Aldus is verzekerd dat artikel 40c en artikel 40e strikt gescheiden zijn, en zonder moeite naast elkaar kunnen worden toegepast. Artikel 40c staat in geen relatie tot de «natuurlijke verwachtingswaarde», terwijl artikel 40e de «natuurlijke verwachtingswaarde» ongemoeid laat. Juist zoals artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening geen schadeloosstelling in het vooruitzicht stelt, indien de ongunstige bestemming in de lijn der verwachtingen lag.

Van de situatie waarin de werkelijke waarde naar andere maatstaf dient te worden bepaald dan in artikel 40b, eerste lid, aangegeven, zijn uit de rechtspraak twee voorbeelden bekend. Het eerste voorbeeld werd in de memorie van toelichting op artikel 40b, onder 3 vermeld (het systeem-Hoogvliet): indien de opstal (de onteigening weggedacht) binnen afzienbare tijd zou zijn gesloopt, wordt de waarde veelal juist bepaald door de netto-huuropbrengst tot aan de sloop te berekenen, vermeerderd met de verkoopwaarde van alleen de ondergrond, en verminderd met de sloopkosten. Het tweede voorbeeld kwam ter sprake in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (ad artikel 40b). Het wordt gevormd door het geval van de onteigening van een smal strookje van een voortuin. Zulk een voorstrookje is in het commerciële verkeer als zelfstandig verkoopbaar object ondenkbaar. De Hoge Raad heeft voor zulk een geval beslist dat de werkelijke waarde van het onteigende dan te stellen is op het (naar de oppervlakte berekende) evenredige deel van de waarde van de grondoppervlakte waarvan het onteigende deel uitmaakt.

De verkoopwaarde is niet gelijk aan de werkelijke waarde. Weliswaar is de verkoopwaarde – in overeenstemming met het regeerakkoord – uitgangspunt voor de vaststelling van de werkelijke waarde. Doch deze laatste wordt mede bepaald door de correcties neergelegd in de artikelen 40c-40e.

De leden vroegen aandacht voor de juridische analyse van de wijziging van de onteigeningswet, zoals vervat in een artikel van mr. J. W. Meijer (WPNR no. 5526). Mr. Meijer richtte daarin zijn pijlen op het oorspronkelijke ontwerp (en op het oorspronkelijke artikel 40e), maar niet op het ontwerp zoals dit thans voorligt (en het daarin opgenomen artikel 40e). Wij kunnen niet inzien, waarom elke baatafoming in verband met een gunstige bestemming zou strijden met artikel 165 Grondwet, zolang zij die niet onteigend worden, niet aan een zelfde baatafoming onderworpen zijn. Ook de huidige rechtspraak waarborgt geen geheel gelijke behandeling van onteigende en niet-onteigende. Sinds 1910 dient bij het bepalen van de waarde van het onteigende de waardevermeerderende invloed te worden geëlimineerd, die uitgaat van het werk waarvoor onteigend wordt. De niet-onteigende valt dezelfde waardevermeerdering in de schade ten deel. Toch is algemeen aanvaard dat deze regel van onteigeningsrecht juist is, zonder dat men meent dat artikel 165 Grondwet daardoor geweld wordt aangedaan.

De leden van de C.D.A.-fractie merken terecht op, dat artikel 40f alleen kan worden toegepast wanneer reeds voor de onteigening vergoeding voor planschade is ontvangen. Het ontgaat ons, waarom de maatstaven van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening andere maatstaven vormen dan die van artikel 40e. Beide artikelen gebruiken dezelfde woorden. Wij kunnen niet zonder meer onderschrijven, dat de praktijk laat zien dat artikel 49 Wet op de Ruimtelijke Ordening zeer weinig toepassing vindt. Wel was er reden een onderzoek naar de toepassing van dat artikel te ondernemen. Dit onderzoek wordt verricht door een commissie onder voorzitterschap van dr. I. Samkalden.

2. Het door de tweede ondergetekende toegezegde en door de leden van de fracties van de P.v.d.A. en de P.P.R. gememoreerde onderzoek naar de vraag of de formulering en hantering van de gronden tot verlening en onthouding van goedkeuring aan voorstellen tot onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuisvesting aanleiding geven tot onzekerheid voor de gemeentebesturen en de eigenaren, en zo ja, of en hoe daarin verandering moet en kan worden gebracht kost, indien gedegen uitgevoerd, enige tijd. Met het oog daarop heeft de tweede ondergetekende als tijdstip van verschijning van de resultaten van het onderzoek, waarnaar hij zal streven, «omstreeks 1 juni» genoemd. Hij zou zich daaraan willen houden. Overigens is het ons niet duidelijk, waarom over de mogelijkheden tot onteigening van projectontwikkelaars duidelijkheid moet bestaan voordat de Eerste Kamer over wetsontwerp 15 978, dat betrekking heeft op de waarderingsmaatstaf voor onroerend goed, beslist.

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en de P.P.R. stelden ten aanzien van artikel III de vraag, of artikel 40c ten onrechte van toepassing wordt verklaard, nu bij het voorkeursrecht het niet gaat om schadeloosstelling als bedoeld in artikel 165 van de Grondwet, maar slechts om de vaststelling van de prijs. Zij wezen er daarbij op dat bij de uitoefening van het voorkeursrecht de gemeente – zij het met voorrang – voor het overige optreedt als een normale koper. En om deze reden trokken zij ook de toepasselijkheid van de artikelen 40d en 40e in twijfel.

Wat de toepasselijkheid van artikel 40c betreft stellen wij voorop, dat bij de toepassing van het voorkeursrecht geen vergoeding aan de orde is voor verhuiskosten, en inkomstenschade. Dit betekent slechts dat ten aanzien van die posten de toepasselijkheid van artikel 40c zonder betekenis is. Anderzijds zou een beperking van het eliminatiebeginsel tot de waarde van de onroerende zaak te beperkt zijn geweest, omdat object van een verkoop bij opstallen waarin winkels of bedrijfjes zijn gevestigd onder omstandigheden ook kan omvatten de goodwill. Om die reden zou het niet juist zijn geweest het beginsel van artikel 40c bij het voorkeursrecht tot de verkoopwaarde van de opstal te beperken.

Over de vraag of het juist is de artikelen 40c–40e van overeenkomstige toepassing te verklaren, kan men twisten. Enerzijds valt te betogen, dat bij de uitoefening van het voorkeursrecht de gemeente weliswaar met voorrang, doch overigens optreedt als een gewone koper. Anderzijds dient in het oog te worden gehouden, dat naar mate het moment nadert, waarop ook onteigend zou kunnen worden, de uitoefening van het voorkeursrecht en de onteigening door elkaar heen gaan lopen. Wanneer het moment is genaderd, dat ook zou kunnen worden onteigend, is de onroerende zaak in feite uit de markt, omdat er dan meestal geen kopers bereid zijn een onroerende zaak te verwerven, waarvan de onteigening aanstaande is. Onder die omstandigheden fungeert het voorkeursrecht – gewild of niet – slechts als een middel om (wanneer de eigenaar die tóch reeds heeft besloten vrijwillig te vertrekken) onteigening te voorkomen. Dat pleit er voor de waarderingsmaatstaven bij de uitoefening van het voorkeursrecht, de aankoop in der minne ter voorkoming van onteigening en onteigening niet te doen verschillen. De indieners van het amendement dat tot artikel III heeft geleid, daarin gevolgd door de meerderheid van de Tweede Kamer, hebben deze laatste gedachten laten prevaleren. Wij hadden en hebben daarvoor alle begrip, en dat is dan ook de reden waarom wij ons tegen het amendement niet hebben verzet.

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en de P.P.R. vroegen tenslotte naar aanleiding van artikel IV waarom bij toepassing van het voorkeursrecht van het bureau beheer landbouwgronden, de artikelen 40b–40f van toepassing zouden zijn. Immers, zo betoogden zij, ook daar ontbreekt de noodzaak de prijs vast te stellen op de grondslag «schadeloosstelling». Wij antwoorden hierop als volgt.

Het voorkeursrecht van het bureau beheer landbouwgronden kan in zeer verschillende situaties worden uitgeoefend; men zie artikel 37 van de Wet agrarisch grondverkeer. Bij sommige van de in dat artikel geregelde gevallen waarin het voorkeursrecht wordt uitgeoefend, ligt het al zeer voor de hand dat de maatstaven van de onteigeningswet ten aanzien van de waarde-bepaling beslissend zijn. Hierbij valt in de eerste plaats te denken aan de gevallen waarin het voorkeursrecht wordt uitgeoefend in de gebieden Midden-Delfland, Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën. In geval van onteigening ter uitvoering van die wetten zijn de bepalingen van de onteigeningswet ten aanzien van de waarde-bepaling van toepassing. Het ligt dan evenzeer voor de hand om bij de uitoefening van het voorkeursrecht door het bureau beheer landbouwgronden ter behartiging van de reconstructie c.q. herinrichting van Midden-Delfland c.q. Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën diezelfde maatstaf aan te houden; evenzeer althans als dit bij het voorkeursrecht van de gemeente het geval is.

Wij zijn ons er van bewust dat buiten deze gevallen de artikelen 40c–40d en 40e bij uitoefening van het voorkeursrecht door het bureau beheer landbouwgronden minder vaak tot correcties op de verkeerswaarde van artikel 40b zullen leiden, dan dit het geval is bij uitoefening van het voorkeursrecht van de gemeente. Voor toepassing van de artikelen 40d en 40e zal met name plaats kunnen zijn, indien de door het bureau beheer landbouwgronden te verwerven grond reeds een bouwbestemming heeft gekregen, doch de gemeente die grond (nog) niet als grond heeft aangewezen als haar voorkeursrecht onderworpen. Artikel 40e zal aan de orde kunnen komen, indien het bureau beheer landbouwgronden grond aankoopt dat als natuureservaat is aangewezen, en in het bestemmingsplan ook een zodanige bestemming heeft gekregen. En wat de ruilverkaveling betreft, zal bij de waardering van de grond moeten worden geëlimineerd de invloed van de ruilverkaveling en de in het kader daarvan aan te leggen openbare voorzieningen. Dit wordt bereikt door overeenkomstige toepassing van artikel 40c.

3. De leden van de V.V.D.-fractie betwijfelden of de werking van de Wet voorkeursrecht door de wijziging als opgenomen in het onderhavige wetsontwerp verbeterd is. Zij vragen of te verwachten is, dat eigenaren het na deze wijziging eerder zullen laten aankomen op een onteigeningsprocedure. Wij menen dat zulks niet te verwachten is. Juist omdat de maatstaven ten aanzien van de waarde-bepaling gelijk zijn, is er voor eigenaren die toch reeds van hun zaak willen scheiden geen reden de onteigening maar af te wachten. Uit het oog mag niet worden verloren, dat met name in stadsvernieuwingsgebieden de toepasselijkheid van artikel 40c veeleer zal meebrengen, dat eigenaren meer ontvangen dan minder. Immers, onder zulke omstandigheden zullen veelal in meer of mindere mate de bewoners in de buurt ten gevolge van de grondverwerving door de gemeente binnen het kader van het werk, waarvoor (ook) onteigend kan worden, vertrokken zijn. De daaruit resulterende waardevermindering komt bij hantering van artikel 40b alléén voor rekening van de verkoper. Door toepassing van artikel 40c wordt deze waardevermindering afgewenteld op de gemeente voor zover de ontvolking aan haar is toe te schrijven.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
Beelaerts van Blokland

De Minister van Landbouw en Visserij,
G. J. M. Braks