

26 356

Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden)

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ¹

Vastgesteld 2 juli 2001

Na kennisneming van de nadere memorie van antwoord heeft de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij nog behoefte de regering de volgende vragen en opmerkingen voor te leggen.

Voorafgaande aan een aantal nadere vragen met betrekking tot de rechtsbescherming hechtte de commissie eraan op te merken dat zij de openbare behandeling van dit wetsvoorstel eerst mogelijk en wenselijk acht nadat zij heeft kunnen kennis nemen van de aangekondigde wetsvoorstellen inzake ammoniak en stank. De commissie sprak daarbij de hoop uit dat m.n. het wetsvoorstel met betrekking tot de ammoniak ook nader inzicht zal geven in de consequenties van de verschillende zônes voor de uitvoerbaarheid van de met de wet beoogde aanpassingen. Ten aanzien van het aspect rechtsbescherming deelde de commissie mee met belangstelling te hebben kennis genomen van de beantwoording door het kabinet van de daaromtrent gestelde vragen der rechtsbescherming.

Zij achtte het juist, dat het besluit tot reconstructie – naar analogie van het besluit tot onteigening gemakshalve ook titelbesluit te noemen – op overeenstemming met de wettelijke criteria tot het nemen ervan en voor wat betreft de wijze van totstandkoming zal worden getoetst door de bestuursrechter en dat deze toetsing beheerst wordt door de Algemene wet bestuursrecht. Men zou dit besluit – in feite het reconstructieplan – kunnen vergelijken met het besluit van de Raad van een gemeente om tot aankoop van grond over te gaan. In deze fase staan de publieke belangen en de afweging daarvan voorop en heeft niet de civiele rechter, maar de bestuursrechter tot taak de rechtsgeldigheid te toetsen.

In de volgende fase gaat het om de uitwerking en die vindt geheel plaats in de civielrechtelijke sfeer, evenals het geval is bij de uitvoering van een raadsbesluit tot aankoop van grond. In die fase staat dus niet meer het raadsbesluit ter toetsing, maar de uitwerking. De commissie constateerde met de nadere memorie van antwoord, dat met name de vaststelling van het ruilplan en de lijst van geldelijke vergoedingen weliswaar worden voorbereid door een bestuursorgaan – evenals thans bij ruilverkaveling

¹ Samenstelling: Van Gennip (CDA), Bierman (OSF), Varekamp (VVD), (plv. voorzitter), Van Heukelum (VVD), Hessing (D66), Ruers (SP), Meindertsma (PvdA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Van der Linden (CDA), (voorzitter), Rabbinge (PvdA), Van Bruchem (Christen-Unie), Walsma (CDA, Pomes (GL).

door de landinrichtingscommissie – maar dat geschillen over de inhoud van het ruilplan en de hoogte van geldelijke vergoedingen van een andere aard zijn dan de belangenafweging die aan de orde is bij het publiekrechtelijke besluit tot toepassing van de Reconstructiewet of de Landinrichtingswet. Ook de uitvoering van het raadsbesluit tot aankoop van grond – te weten ondertekening van de koopakte en ondertekening van de leveringsakte – zijn handelingen en zelfs rechtshandelingen van een bestuursorgaan, maar daarmee niet onderworpen aan toetsing door de bestuursrechter. Dat is zelfs niet zo als sprake is van een minnelijke aankoop in het kader van realisatie van een bestemmingsplan en een al genomen besluit tot onteigening; de rechter toetst de koopovereenkomst dan ook niet aan de eisen van de Onteigeningswet, maar aan het Burgerlijk Wetboek. Het kabinet zal geschillen over minnelijke aankoop van onroerende zaken in het reconstructiegebied (artikel 11 lid 2 sub h en i van het wetsvoorstel) toch ook niet aan de bestuursrechter willen opdragen op grond van het feit dat die aankoop geschiedt in het kader van uitvoering van een reconstructieplan.

Door dit onderscheid aan te brengen tussen de fase van het titelbesluit en de uitvoering ervan, wordt ook in voldoende mate tegemoet gekomen aan het bezwaar van de Raad van State tegen de door de Raad gesignaleerde hybride positie van de Rechter-commissaris in het oorspronkelijke voorstel, dat juist van de Landinrichtingswet afweek door elementen daaruit met die uit de Algemene wet bestuursrecht te vermengen. In dit verband constateerde de commissie, dat de Raad van State bepaald niet heeft geadviseerd om de rechtsbescherming in dit wetsvoorstel geheel over te hevelen van de civiele rechter naar de bestuursrechter. Dat valt noch te lezen, noch te concluderen uit paragraaf 12 sub b van het advies (Nader rapport, pag. 16).

Op grond van deze analyse constateerde de commissie, dat ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel er geen sprake van is, dat de rechter op de stoel van het bestuur plaatsneemt als het de civiele rechter is die de civielrechtelijke uitwerking toetst van de eisen van het Burgerlijk Wetboek en de Kadasterwet. Dat er een ruilplan komt, staat in die tweede fase immers vast. De commissie is het dan ook bepaald oneens met de passage op pagina 14 van de nadere memorie waarin de indruk wordt gewekt, dat de in het voorlopig verslag en nadere voorlopig verslag voorgestelde rol van de civiele rechter ertoe leidt, dat de besluitvorming van het bestuur naar de rechter verschuift en de rechter het ontwerp-reconstructieplan als voorgenomen bestuursbesluit vervangt door een eigen rechterlijk besluit. In de visie van de commissie is in de fase van vaststelling van ruilplan en lijst van geldelijke vergoedingen het titelbesluit simpelweg niet meer ter discussie en derhalve ook niet het reconstructieplan als bestuursbesluit.

Door het ruilplan worden eigendomsrechten ontnomen en eigendomsrechten gevestigd¹. Deze rechtshandelingen geschieden krachtens de Onteigeningswet en in de huidige Landinrichtingswet hetzij krachtens een door de commissie of de rechter-commissaris opgesteld proces-verbaal, hetzij op grond van een door de Rechtbank geslagen vonnis. In de voorgestelde Reconstructiewet worden die eigendomsrechten echter ontnomen en gevestigd door een besluit van Gedeputeerde Staten. De totstandkoming van het proces-verbaal of vonnis is omgeven met waarborgen van civielprocesrechtelijke aard, die ervan uitgaan, dat belanghebbende eigenaren die niet instemmen uitdrukkelijk toegang tot de rechter krijgen door verwijzing van de zaak naar de Rechtbank. Deze verwijzing door de Rechter-commissaris en daaropvolgende procedure zijn met meer waarborgen omgeven dan de toezending aan een eigenaar van een GS-besluit, waarop die eigenaar zelf actie moet ondernemen. Bij

¹ Dat kan ook aan de orde zijn bij uitwerking van het reconstructieplan in de zin van artikel 19; zie de toewijzing van eigendom als bedoeld in lid 1 sub d en lid 2 sub c.

onteigening moet een onwillige eigenaar gedagvaard worden. Een dagvaarding wordt uitgebracht door een deurwaarder die al in dat stadium zich ervan vergewist op het juiste adres te exploiteren en vaak door de gedaagde wordt gevraagd om advies omtrent de gepaste reactie op die dagvaarding. Deze waarborgen ontbreken bij een ABW-besluit. Het ontbreken van die waarborgen is ook gerechtvaardigd vanwege de aard van een echt publiekrechtelijk besluit; het is niet gerechtvaardigd bij een besluit dat in feite eigendom ontnemt en vestigt.

Een GS-besluit kan leiden tot wijziging in de eigendomssituatie met de daaraan te verbinden titelzuiverende werking, terwijl later kan blijken dat bij een belanghebbende eigenaar toch nog een rechtsmiddel openstond, terwijl deze eigenaar pas na kadastrale registratie van de nieuwe eigendomssituatie van het GS-besluit kennis nam. Aan dit bezwaar kan alleen tegemoet worden gekomen door dan in de procedure elementen van een civielrechtelijke rechtsingang op te nemen en dus bij non-reactie van een belanghebbende GS te verplichten de zaak aan de bestuursrechter voor te leggen middels oproeping bij deurwaarderexploit. Daarmee wordt dan echter de grens tussen bestuursprocesrecht en burgerlijk procesrecht overschreden.

Daarnaast kunnen er rechthebbenden zijn die buiten de bestuursrechtelijke procedure blijven, omdat zij niet als eigenaar of anderszins gerechtigde worden aangemerkt. In een brief aan de Kamercommissie van 8 mei 2001 heeft de Raad van Bestuur van het Kadaster nog eens gewezen op de situatie, dat ten tijde van vaststelling van het ruilplan tegelijk een civielrechtelijke procedure aanhangig kan zijn over de vraag wie eigenaar is van een perceel dat in het ruilplan is betrokken. Vaststelling door GS van de lijst van rechthebbenden aan de hand van het kadaster, zoals in de memorie van antwoord als «oplossing» aangedragen, schiet in het negatieve kadastrale stelsel tekort. Het gevolg kan zijn, aldus de Raad van Bestuur van het Kadaster, dat een ruilakte met titelzuiverende werking tot stand komt, terwijl er vervolgens in de civielrechtelijke procedure een andere persoon als rechthebbende uit de bus komt. Artikel 91 lid 2 van het wetsvoorstel staat aan ten uitvoerlegging van zo'n rechterlijke uitspraak in de weg, omdat deze wetsbepaling simpelweg zegt, dat door de inschrijving van de ruilakte de daarin omschreven onroerende zaken en beperkte rechten worden verkregen.

Het Kadaster wijst erop, dat aan dit bezwaar tegemoet kan worden gekomen door de bestuursrechter zich ook te laten buigen over de civielrechtelijke aspecten van het ruilplan, maar dat leidt er juist toe, dat de grens tussen materieel bestuursrecht en Burgerlijk Wetboek wordt overschreden¹

De commissie was dan ook – gezien de schriftelijke gedachtewisseling over het aspect van de rechtsbescherming – van mening, dat een zekere afwijking van de huidige Landinrichtingswet, te weten louter bestuursrechtelijke toetsing van het titelbesluit, goed verdedigbaar is, maar bij geschillen over het ruilplan (met inbegrip van de lijst van rechthebbenden) en de lijst van geldelijke vergoedingen de civiele rechter de enige aangewezen rechter is tot beslechting van geschillen en vaststelling van goederenrechtelijke rechten en verplichtingen.

¹ Een alternatief zou zijn om op de voet van artikel 120 Landinrichtingswet een persoon die blijkens latere civielrechtelijke uitspraak de door de rechter erkende rechthebbende is, in de kadastrale registers als zodanig te doen inschrijven. Artikel 120 ziet echter uitsluitend op de ruilverkavelingsovereenkomst. Een dergelijke voorziening in artikel 91 Reconstructiewet zou aanzienlijke onzekerheid over de rechtstoestand na reconstructie veroorzaken, met alle gevolgen van dien voor andere rechthebbenden en bijvoorbeeld financiers.

Vertrouwende, dat deze vragen tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Van der Linden

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen