

Vergaderjaar 1997–1998

25 676

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inleiding

Dit wetsvoorstel betreft de inrichting van de wettelijke procedure voor de totstandkoming van het koninklijk besluit tot aanwijzing van de te onteigenen zaken en rechten voor – met name – de infrastructuur. Doel van het voorstel is enkele voorzieningen te treffen waardoor de proceduredtijd, onverminderd het niveau van rechtswaarborgen, wezenlijk korter kan zijn.

De huidige administratieve onteigeningsprocedure

De onteigeningswet kent in de Titels II en Ila regels voor onteigening in het belang van afzonderlijke categorieën van werken die – uitgezonderd militaire verdedigingswerken – behoren tot de verkeers- en vervoerinfrastructuur (waterkeringen, wegen, spoorwegen, luchthavens, rivierverbetering e.d.).

Deze regels bevatten o.m. bepalingen voor de procedure van de totstandkoming van het koninklijk besluit tot vaststelling van het onteigeningsplan, de z.g. administratieve onteigeningsprocedure. Deze procedure is wel te onderscheiden van de in een latere fase te doorlopen gerechtelijke procedure indien partijen het niet eens zijn kunnen worden over de hoogte van de schadeloosstelling. Het onteigeningsplan bevat de te onteigenen onroerende zaken en rechten. Voor de regeling van de administratieve onteigeningsprocedure wordt in genoemde titels verwezen naar de algemene bepalingen van Titel I (hoofdstuk II: de eindaanwijzing van de te onteigenen goederen), die toepassing vinden bij onteigening op grond van een voorafgaande nutswet (artikelen 10–14).

Dientengevolge wordt ter voorbereiding van het onteigenings-k.b. een wettelijke procedure gevolgd die voorziet in advisering, over het te nemen besluit, door een commissie uit gedeputeerde staten. Deze commissie bereidt haar advies voor met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het voorgaande vloeit voor de onderhavige titels voort uit de toepasselijkheid van artikel 63 van de onteigeningswet (met uitzondering van onteigening ten behoeve van luchtvaartterreinen, indien ter aanwijzing daarvan de procedure van de Luchtvaartwet is gevolgd; artikel 72a, derde lid, van de onteigeningswet).

Intussen maakt deze wettelijke adviesverplichting wel een aantal verrichtingen noodzakelijk. Het betekent allereerst dat, nadat het bestuursorgaan ten name waarvan wordt onteigend de stukken die voor de administratieve onteigeningsprocedure zijn vereist (de onteigeningsstukken) heeft gereed gemaakt en vervolgens het verzoek tot onteigening heeft gedaan, die stukken ter voorbereiding van het advies in handen moeten worden gesteld van gedeputeerde staten van de betrokken provincie. Dit betekent vervolgens dat gedeputeerde staten, in samenhang met het vinden van een geschikte datum voor het houden van de hoorzitting(en), moeten overgaan tot de benoeming van de leden van de commissie en van degenen die ingevolge de wet die de commissie moeten bijstaan: t.w. een door gedeputeerde staten aangewezen deskundige, alsmede de burgemeester van elk van de betrokken gemeenten (voor bepaalde werken bovendien ook de voorzitter van het waterschapsbestuur).

Deze gang van zaken pleegt in zijn geheel, te rekenen tot aan de hoorzitting, tenminste drie à vier maanden in beslag te nemen. In die periode vindt ook de terinzagelegging van de stukken plaats. Aansluitend daarop dient de hoorzitting door de commissie te worden gehouden, waarna de commissie, gehoord ook de door belanghebbenden naar voren gebrachte zienswijzen, de betrokken Minister van advies moet dienen over het op te stellen ontwerp van het onteigenings-kb. In de overwegingen van dat koninklijk besluit moet ook worden ingegaan op de zienswijze van eigenaren en andere belanghebbenden alsmede die van de overheid die om onteigening verzoekt (hierna: de onteigenende partij).

Overwegingen voor herziening van de procedure

De rechtstreekse aanleiding tot dit voorstel is gelegen in de wens van het Kabinet om te komen tot de noodzakelijke versnelling van projecten op het gebied van de infrastructuur; zie bijvoorbeeld de nota «Samenwerken aan bereikbaarheid» (uitgave Ministerie van Verkeer en Waterstaat, september 1996), met name onderdeel 5.2 Zorgvuldig en snel.

Een zeer wezenlijk aspect daarvan is het bevorderen van een meer efficiënte inrichting van procedures, en daarmee van een sneller verloop daarvan.

Uiteraard valt daarbij allereerst te denken aan de grote projecten die door toedoen van het Rijk in de komende jaren zullen moeten worden gerealiseerd, en waarop ook de Tracéwet van toepassing is. De doelstelling van het kabinet is daartoe echter niet beperkt. Het inzicht bestaat dat ook in meer algemene zin ten aanzien van wettelijke procedures ter realisering van infrastructurele werken, dus ook welke worden ondernomen door andere overheden dan het Rijk, naar verbeteringen moet worden gezocht.

Dit laatste betreft meer indirect ook een aantal andere titels van de onteigeningswet, voorzover daarin de artikelen 62 t/m 64 van Titel II van toepassing worden verklaard. Het gaat hier om onderscheidenlijk Titel IIb (onteigening ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening en van de verwijdering van afvalstoffen), Titel IIc (onteigening in het belang van de winning van oppervlaktedelfstoffen) en Titel VII (onteigening in het belang van de landinrichting).

De voorgestelde herziening

Inhoudelijk gezien komt het voorstel van wet erop neer dat ten aanzien van de voorbereiding van het besluit tot onteigening de thans ingevolge de Titels II en IIa, alsmede IIb, IIc en VII van toepassing zijnde procedurebepalingen worden vervangen. In de plaats daarvan treedt een regeling die afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaart. Voor meer specifieke voorzieningen (zoals de omschrijving van de ter visie te leggen stukken en het horen van belanghebbenden) is aansluiting gezocht bij Titel IV (ontteigening ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling en de volkshuisvesting), met name bij de artikelen 80, 83 en 87. De administratieve onteigeningsprocedure wordt dan in grote lijn als volgt. Na ontvangst van het verzoek tot onteigening wordt allereerst nagegaan of de overgelegde onteigeningsstukken aan de vereisten voldoen. Dit omvat ook de vraag of voldoende aannemelijk is dat het werk waarvoor percelen ter onteigening moeten worden aangewezen een werk is dat daadwerkelijk uitvoerbaar is uit een oogpunt van coördinatie met de ruimtelijke plannen. Dit onderzoek geschiedt, voorzover de Minister van Verkeer en Waterstaat de verantwoordelijke minister is (namelijk voor de toepassing van de Titels II, IIa en IIc), bij de regionale directies van de Rijkswaterstaat die daarvoor zijn geëquipeerd uit hoofde van de functie die zij vervullen in het regionaal verband. Na aldus in orde te zijn bevonden worden deze stukken ter visie gelegd op de secretarieën van de gemeente of gemeenten waar de betrokken onroerende zaken zijn gelegen. De wettelijke termijn van tervisielegging is (tenminste) vier weken. Binnen die termijn kunnen belanghebbenden hun zienswijze mondeling of schriftelijk naar voren brengen, waarvan een verslag wordt gemaakt. Zij, die van die mogelijkheid gebruik maken, worden op hun verzoek gehoord.

Ten aanzien van dat horen merkt de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving in haar advies op dat vanwege de aard van een besluit over noodzaak tot onteigening het houden van een openbare hoorzitting wettelijk zou moeten zijn voorgeschreven. In het stelsel van afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het aan het bestuursorgaan overgelaten te beoordelen of het de voorkeur verdient om een hoorzitting te beleggen. Ongetwijfeld zal daarvoor althans in bepaalde gevallen – met name bij wat meer omvangrijke projecten – alle aanleiding zijn (alleen al vanwege de doelmatigheid). Afgezien nog daarvan, heeft het met de voorbereiding van het besluit belaste bestuursorgaan – evenals de belanghebbenden met inbegrip van de onteigenende partij – er belang bij dat, gelet ook op het verdere traject (waaronder de advisering door de Raad van State) de zienswijzen in volle omvang en zo nodig in hun onderlinge relatie betrokken zijn geweest in de besluitvorming over de noodzaak tot onteigening. Inzoverre is er op dit punt onvoldoende reden voor een bijzonder wettelijk voorschrift in aanvulling op de algemene vantoepassingverklaring van afdeling 3.4. van de Awb.

Bij de hierboven beschreven openbare voorbereidingsprocedure is uitgangspunt dat de minister die het onteigenings-kb bevordert tevens het bestuursorgaan is dat belast is met de zorg voor de aan die procedure verbonden werkzaamheden (zorg voor de terinzagelegging van de onteigeningsstukken en voor het horen van belanghebbenden). Dit uitgangspunt kan niet goed worden gevolgd voor onteigening voor de verwezenlijking van het landinrichtingsplan (Titel VII). Dit hangt samen met het stelsel van de Landinrichtingswet, welke voorziet in de vaststelling van het landinrichtingsplan door gedeputeerde staten. Dit plan vormt de afronding van de voorbereidingsfase van een landinrichtingsproject.

Het bevat daartoe ook de maatregelen en voorzieningen voor grondverwerving, met inbegrip van mogelijke onteigening. Gezien deze

toedeling van taken en verantwoordelijkheden, is het gewenst om hier gedeputeerde staten – en niet, zoals in de overige genoemde Titels, de betrokken minister te belasten met bedoelde werkzaamheden.

Na de in voorgaande alinea's omschreven openbare voorbereidingsprocedure wordt het ontwerp van het onteigenings-kb vastgesteld. De overwegingen daarvan bevatten een weergave van de bevindingen omtrent de zienswijzen (en wat ter adstructie nog naar voren is gebracht).

Voordat daarop in het kader van het koninklijk besluit wordt beslist, wordt het advies ingewonnen van de Raad van State. De wettelijke termijn van zes maanden voor het nemen van het onteigenings-kb sluit in de voorgestelde regeling aan op de termijn van de tervisielegging (van tenminste vier weken).

In deze opzet kan het tijdsbeloop van de administratieve onteigeningsprocedure ongeveer dertig weken gaan bedragen, hetgeen in vergelijking tot de huidige procedure een versnelling betekent van zeker dertien weken.

De voorgestelde herziening van de wettelijke inrichting van de administratieve onteigeningsprocedure leidt er toe dat in Titel II de artikelen 62 tot en met 64, die nog verwijzen naar de administratieve onteigeningsprocedure in het geval van een voorafgaande nutswet (Titel I, hoofdstuk II), worden vervangen door een stel nieuwe bepalingen. Deze sluiten meer aan bij de tekst van meergenoemde (analoge) bepalingen in Titel IV. Daarop weer aansluitend wordt in de Titels IIa, IIb, IIc en VII naar die nieuwe bepalingen in Titel II verwezen, eveneens met enkele noodzakelijke modificaties die eigen zijn aan de betrokken categorieën van werken. Daarbij is bovendien, zoals hierboven reeds is verklaard, in Titel VII voorzien in een indeplaatsstelling van gedeputeerde staten voor de bevoegde minister.

In zijn commentaar op het voorontwerp van wet heeft het Interprovinciaal Overleg te kennen gegeven dat het kan instemmen met het voorstel om af te zien van de bedoelde advisering door een commissie uit gedeputeerde staten.

Tenslotte kan – meer zijdelings – nog worden opgemerkt dat ook in de praktische gang van zaken, voorzover afhankelijk van de uitvoerende diensten binnen de Rijkswaterstaat (Titels II en IIa), nog bepaalde aanpassingen mogelijk zijn. Daarmee valt in veel gevallen te bewerkstelligen dat zaken ruimschoots binnen de nu gebruikelijke tijdsduur kunnen worden afgerond. Een en ander is naar voren gekomen uit een extern onderzoek dat in mijn opdracht is uitgevoerd. Tot die praktische aanpassingen die – over het geheel van de administratieve onteigeningsprocedure bemeten – kunnen leiden tot een tijdbesparing van wel twee maanden en die uiteraard ook betrekking hebben op de bestaande wettelijke procedure, is inmiddels besloten.

ARTIKEL

Artikel I kan naar zijn onderscheidene onderdelen als volgt worden toegelicht.

Onderdeel A

Het opschrift is enigszins gewijzigd, en wel in tweeeërlei opzicht. De term «dijken» is vervangen door de in de huidige wetgeving meer gangbare term «waterkeringen». Daarnaast is de volgorde in de in dat opschrift

gegeven opsomming gewijzigd. Reden daartoe is dat mag worden verondersteld dat het gebruik van de mogelijkheid tot een onteigenings-kb op grond van Titel II (dus zonder vereiste van een nutswet) hoofdzakelijk waterkeringen zal betreffen en niet militaire verdedigingswerken.

Onderdeel B (artikel 62 t/m 64b)

Artikel 62 Komt overeen met (de aanhef van) het huidige artikel 62, eerste lid, afgezien van de wijze van opsomming van de categorieën van werken welke bij onderdeel A reeds is toegelicht.

Artikel 63, eerste lid. Komt overeen met artikel 80, eerste volzin.

Tweede lid. De regeling van de tervisielegging is overgenomen van artikel 87, eerste lid, vierde volzin. De hier omschreven verplichting betreft zowel onteigening ten name van het rijk als die ten name van een andere overheid. De opsomming van de ter visie te leggen stukken is gelijk aan die van artikel 80, tweede lid.

Vierde lid. Komt overeen met artikel 87, vierde lid.

Artikel 64. Komt overeen met artikel 83, eerste lid.

Artikel 64a. Het eerste en het tweede lid komen overeen met artikel 87, zesde lid, eerste en tweede volzin. Het derde en het vierde lid komen overeen met het zevende en het achtste lid van dat artikel.

Artikel 64b. Komt, behoudens aanpassing van de verwijzing naar de artikelen, overeen met het bestaande artikel 64.

Onderdelen C t/m G

Betreft de door de nieuwe artikelen 63 t/m 64b noodzakelijk geworden technische aanpassing in de Titels IIa, IIb, IIc en VII. De onderdelen F en G bevatten bovendien een voorziening in Titel VII met het oog op hetgeen gedeputeerde staten, die het landinrichtingsplan hebben vastgesteld, hebben te verrichten vanwege hun zorg in dat geval – zoals boven uiteengezet – voor de openbare voorbereidingsprocedure.

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