

Vergaderjaar 2004–2005

30 051

Wijziging van de Reconstructiewet concentratiegebieden (opdragen van de rechtsbescherming ter zake van het ruilplan aan de burgerlijke rechter)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Achtergrond van het voorstel van wet

Dit voorstel van wet vloeit voort uit een toezegging van ondergetekende, gedaan bij de plenaire behandeling in de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 8 juni 2004 van het wetsvoorstel, houdende wijziging van de Reconstructiewet concentratiegebieden (opdragen van de rechtsbescherming bij de lijst der geldelijke regelingen aan de burgerlijke rechter) (Kamerstukken II 2002/03, 28 688, nrs. 1–2; zie Handelingen I 2003/04, blz. 1670–1672). Ter toelichting diene het volgende.

Hoofdstuk 3, titel 6, van de Reconstructiewet concentratiegebieden (verder: Reconstructiewet) bevat een regeling voor herverkaveling van delen van de concentratiegebieden. De herverkaveling valt uiteen in een tweetal procedure-onderdelen, namelijk het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen (artikel 58 Reconstructiewet). Het ruilplan behelst de inventarisatie van eigendoms-, beperkte en gebruiksrechten in het te herverkavelen «blok» alsmede de vaststelling van de nieuwe verdeling van die rechten over de in de herverkaveling betrokken eigenaren en andere gerechtigden. Met de lijst der rechthebbenden vindt verrekening van de financiële gevolgen van de herverkaveling plaats met de eigenaren en andere rechthebbenden.

De Reconstructiewet is op 1 april 2002 in werking getreden, met uitzondering van de bepalingen die op herverkaveling betrekking hebben. Achtergrond daarvan was een toezegging van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal, die inhield dat hij een wetsvoorstel zou bevorderen om de rechtsbescherming inzake de lijst der geldelijke regelingen, die in de Reconstructiewet is opgedragen aan de bestuursrechter, over te brengen naar de competentie van de burgerlijke rechter. Het desbetreffende wetsvoorstel (Kamerstukken II 2002/03, 28 688, nrs. 1–2) is op 27 november 2002 ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal en door deze Kamer aanvaard op 19 december 2002.

Bij de behandeling van genoemd wetsvoorstel in de Eerste Kamer is gebleken dat de Eerste Kamer de voorgestelde regeling inzake de rechtsbescherming ter zake van de lijst der geldelijke regelingen onderschrijft,

maar desalniettemin bezwaren heeft tegen het wetsvoorstel omdat het de bestuursrechtelijke rechtsbescherming die de Reconstructiewet biedt ter zake van het ruilplan ongemoeid laat.

Zoals in de memorie van toelichting bij meergenoemd wetsvoorstel is uiteengezet stelde de regering zich op het standpunt dat het ruilplan een besluit is waarmee gedeputeerde staten uitvoering geven aan doelstellingen van overheidsbeleid, meer bepaald de doelstellingen van het uit te voeren reconstructieplan. De in het ruilplan vervatte voorstellen tot herverkaveling zouden in de ogen van de regering dan ook bestuursbesluiten zijn, die worden ingekaderd door de regels die omtrent herverkaveling bij of krachtens de Reconstructiewet worden gesteld; aan de bestuursrechter komt het oordeel toe of de wijze waarop gedeputeerde staten van hun bevoegdheden gebruik maken daarmee in overeenstemming is.

Daartegenover staat de benadering, zoals deze door de Eerste Kamer in volle breedte wordt gedragen, namelijk dat bij het ruilplan de herverdeling van eigendoms-, beperkte en gebruiksrechten zodanig centraal staat dat terzake van het ruilplan juist de burgerlijke rechter bevoegd zou moeten zijn, zoals dat ook met vergelijkbare procedureonderdelen in de Landinrichtingswet het geval is.

Bij de door de regering gekozen opstelling is mede van belang dat het instrument herverkaveling grote verwantschap kent met onteigening. Uitgangspunt was dan ook dat de regeling met betrekking tot de herverkaveling in de Reconstructiewet een duidelijke parallelle zou moeten kennen met de door het toenmalige kabinet bekendgemaakte voornemens inzake de rechtsbescherming bij onteigening (kamerstukken II, 2001–2002, 24 036, nr. 239); deze voornemens worden ook door het huidige kabinet nog als uitgangspunt voor een in voorbereiding zijnde nieuwe Onteigeningswet gehanteerd. Daarbij wordt onderscheiden tussen een door een bestuursorgaan te nemen titelbesluit enerzijds, waartegen beroep bij de bestuursrechter zou moeten openstaan en anderzijds de door de civiele rechter uit te spreken onteigening en vaststelling van de daarmee verband houdende schadeloosstelling. Met het titelbesluit, het bestuursbesluit tot onteigening van bepaalde onroerende zaken, werd door de regering het ruilplan, waarin immers een nieuwe verdeling van de in een herverkaveling betrokken onroerende zaken over de betrokken rechthebbenden wordt vastgesteld, op een lijn gesteld.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Eerste Kamer bestaat er voor de regering aanleiding om, alles overziende, deze stellingname te heroverwegen. Daarbij wordt vastgehouden aan het beginsel van parallelle tussen de Reconstructiewet en de voorgenomen structuur van de Onteigeningswet. Evenwel zou als pendant van het titelbesluit niet het ruilplan moeten worden aangemerkt, maar het aan de herverkaveling ten grondslag liggende reconstructieplan. In artikel 19, tweede lid, van de Reconstructiewet is immers bepaald dat de hoofdlijnen van een herverkaveling, waaronder ook de begrenzing van te herverkavelen blokken, al moeten worden vastgelegd in het reconstructieplan. Tegen het reconstructieplan staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Het ruilplan en de lijst der geldelijke regeling zijn vervolgens de civielrechtelijke afwikkeling van dit titelbesluit, te vergelijken met het vonnis van de burgerlijke rechter waarbij de onteigening wordt uitgesproken en de schadeloosstelling wordt bepaald. Aldus bezien ligt het voor de hand om ook voor het ruilplan rechtsbescherming via de burgerlijke rechter te voorzien. Daartoe strekt het voorliggende wetsvoorstel. Als bijkomend voordeel kan er op worden gewezen dat met deze benadering voor de gehele herverkavelingsprocedure, dat wil zeggen voor zowel het ruilplan als voor

de lijst der geldelijke regelingen, dezelfde wijze van rechtsbescherming wordt geboden.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

In het hierboven genoemde wetsvoorstel 28 688, waarbij ten aanzien van de lijst der geldelijke regelingen een civielrechtelijke rechtsgang is voorzien in de plaats van de in de Reconstructiewet oorspronkelijk voorziene bestuursrechtelijke procedure, is aangesloten bij de algemene regeling van de verzoekschriftprocedure uit titel 3 van het Eerste Boek van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering. Specifiek voor de lijst der geldelijke regelingen is daarbij een aantal bijzondere bepalingen opgenomen met betrekking tot onder meer de relatieve competentie van de rechtbanken en een uitzondering op de verplichte procureurstelling die normaliter in deze procedure geldt. Tevens is een aantal procedurele bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard, waarin het burgerlijk procesrecht niet voorziet, maar die wel dienstig zijn om een doelmatige afwikkeling van beroepen tegen de lijst der geldelijke regelingen te bevorderen. Eén en ander is vastgelegd in de voorgestelde artikelen 79a tot en met 79c.

De voorgestelde voorzieningen zijn ook goed toepasbaar op het ruilplan. Hiertoe wordt in artikel I, onderdeel B, het ruilplan ingevoegd in de artikelen 79a tot en met 79c, waarin de voorgestelde civiele procedure ter zake van de lijst der geldelijke regelingen is verankerd, terwijl als spiegelbeeld daarvan in de onderdelen A, C en F van dat artikel het ruilplan buiten de bestuursrechtelijke rechtsbescherming wordt gebracht. Artikel 79a, eerste lid, zoals dat na de inwerkingtreding van het voorliggend wetsvoorstel komt te luiden, waarborgt dat alle beroepen met betrekking tot één ruilplan bij dezelfde rechtbank aanhangig worden gemaakt, hetgeen – gelet op de sterke onderlinge samenhang van diverse voorstellen in een ruilplan – noodzakelijk is. De uitkomst van een beroep dat door een van de belanghebbenden tegen de toedeling, zoals die in het ruilplan wordt opgenomen, is ingesteld, kan immers tot gevolg hebben dat wijzigingen in de voorgenomen toedeling moeten worden aangebracht, die op hun beurt weer een of meerdere andere belanghebbenden raken. Een gezamenlijke behandeling van alle beroepen tegen een ruilplan, zoals dat volgt uit artikel 79b, tweede lid, zoals dat ingevolge het voorstel zal komen te luiden, is dan ook geboden. Hiermee hangt ook samen de in artikel 79b, eerste lid, opgenomen bepaling dat die belanghebbenden, ten aanzien van wie het ruilplan in het bijzonder zou worden gewijzigd bij gegrondverklaring van het beroep worden opgeroepen. Deze belanghebbenden worden door gedeputeerde staten ingevolge artikel 79a, derde lid, onderdeel a, ten behoeve van de rechter op de aldaar bedoelde lijst geplaatst.

In de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 28 688 is al ingegaan op de in artikel 79a, eerste lid, van overeenkomstige toepassing verklaarde procedurele voorzieningen uit de Algemene wet bestuursrecht. Hier zij volstaan met op te merken dat een en ander mutatis mutandis ook van belang is bij beroepen ter zake van het ruilplan.

Hetzelfde geldt voor de in artikel 79a, tweede lid, vervatte uitzondering op de verplichte procureurstelling. Zowel in de oorspronkelijke opzet van de Reconstructiewet, als ook in de vigerende Landinrichtingswet kunnen belanghebbenden persoonlijk of bij gemachtigde opkomen tegen het ruilplan, ofwel – in termen van de Landinrichtingswet – de lijst van rechthebbenden en het plan van toedeling. Met artikel 79a, tweede lid, is beoogd het laagdrempelig karakter dat de civielrechtelijk getinte beroeps-gangen van de bestaande Landinrichtingswet kenmerkt in het kader van

de reconstructie te handhaven. Dit evenwel onder gelijktijdige opheffing van een belangrijk bezwaar dat aan de structuur van de Landinrichtingswet kleeft, namelijk de verweving van besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures. Hierop is in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 28 688 ingegaan; op deze plaats zij volstaan met daarnaar te verwijzen.

3. Overige aspecten

De inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel is door artikel IV gekoppeld aan die van het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel 28 688. Daarmee heeft het voorliggende wetsvoorstel het karakter van een novelle. De inwerkingtreding van wetsvoorstel 28 688 is op haar beurt weer afhankelijk gesteld van het koninklijk besluit waarmee te zijner tijd de artikelen 49 tot en met 91 en artikel 97 van de Reconstructiewet in werking zullen worden gesteld. Dit betreft de artikelen die zien op de herverkaveling in het kader van de Reconstructiewet. Door deze schakeling wordt bewerkstelligd dat bij de inwerkingtreding van de herverkavelingstitel van de Reconstructiewet onmiddellijk ook de wijzigingen die daarin door het voorliggende wetsvoorstel en wetsvoorstel 28 688 in onderling verband gezien worden aangebracht de Reconstructiewet onmiddellijk zodanig wordt aangepast dat de rechtsbescherming ter zake van herverkaveling volledig via de burgerlijke rechter verloopt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om door middel van artikel II van dit voorstel ook een wijziging te bewerkstelligen die door ondergetekende is toegezegd bij de stemmingen in de Eerste Kamer over het wetsvoorstel tot wijziging van de Landinrichtingswet en enige andere inrichtingswetten, dat inmiddels tot wet is verheven en in werking is getreden (wet van 22 april 2004, Stb. 223) (zie Handelingen I 2003/04, blz. 1249–1250). De achtergrond van deze wijziging is dat een deel van de leden van de Eerste Kamer het onjuist achtte dat in artikel V van die wet wordt verwezen naar het mandaatsbesluit van de Centrale Landinrichtingscommissie, terwijl voortdurende onzekerheid omtrent de rechtsgeldigheid van dat mandaatsbesluit nu juist de aanleiding was om de desbetreffende wet tot stand te brengen.

In artikel I, onderdeel E, is een terminologische aanpassing van artikel 97, eerste lid, van de Reconstructiewet opgenomen die samenhangt met het feit dat door de evenbedoelde wet van 22 april 2004 de Landinrichtingswet niet langer spreekt over richtlijnen voor het plan van toedeling, maar daarvoor een ministeriële regeling voorziet.

Artikel III tenslotte beoogt een omissie in de meerbedoelde wet van 22 april 2004, waarbij ten onrechte een verwijzing naar de Centrale Landinrichtingscommissie in artikel 58, derde lid, is blijven bestaan, te herstellen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman