

Vergaderjaar 2000–2001

24 036

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 174

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2000

Hierbij zend ik u het rapport van de MDW-werkgroep *Onteigeningswet*¹.

In het kader van de operatie *Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)* is door een werkgroep de *onteigeningswet* geëvalueerd. De *onteigeningswet* dateert van 1851 en is in een aantal opzichten verouderd. Daarnaast zijn in verschillende wetten die het instrument *onteigening* bevatten bijzondere bepalingen over de *onteigeningsprocedure* opgenomen. Deze bijzondere bepalingen lijken niet op elkaar te zijn afgestemd. Hetzelfde geldt voor de diverse bijzondere procedures die in de *onteigeningswet* zelf zijn toegevoegd aan de normale procedure. Daardoor is een verbrokkeld stelsel ontstaan. Het systeem van rechtsbescherming wordt daardoor ondoorzichtig. Voorts wordt door verschillende ministeries als knelpunt ervaren dat de *onteigeningswet* op een aantal punten verouderd is. Zo wijkt het administratieve deel van de procedure af van de tegenwoordig onder de *Algemene wet bestuursrecht (Awb)* gangbare procedures. Onder meer deze omstandigheden gaven het kabinet aanleiding om een werkgroep te belasten met de evaluatie van de *onteigeningswet*.

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep kreeg van het kabinet de opdracht het volgende te inventariseren:

1. Welke *onteigeningsprocedures* er thans voorkomen in de *onteigeningswet* en de diverse andere wetten waarin het instrument *onteigening* voorkomt;
2. Wat de redenen zijn (geweest) om in de *onteigeningswet* en de diverse andere wetten waarin het instrument *onteigening* voorkomt voor een bepaalde (versnelde) procedure te kiezen;
3. Welke mogelijkheden er zijn om de *onteigeningsprocedure* te stroomlijnen;
4. Wat het gewenste beschermingsniveau van de *onteigeningswet* zou

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

- moeten zijn, mede gelet op de veranderde maatschappelijke omstandigheden;
5. Wat de gewenste verhouding van de administratiefrechtelijke fase in de onteigeningswet ten opzichte van de Awb zou kunnen zijn;
 6. Wat de gewenste verhouding van de administratiefrechtelijke fase en de civielrechtelijke fase in de onteigeningswet zou kunnen zijn en
 7. Hoe de onteigeningswetgeving ook voor het overige kan worden geactualiseerd.

Het rapport van de werkgroep en standpunt van het kabinet

Ter vervulling van deze taakopdracht heeft de werkgroep het rapport «Het geëigend onteigeningsrecht» uitgebracht. In dit rapport zijn de bevindingen en de aanbevelingen van de werkgroep opgenomen. De werkgroep komt tot de conclusie dat haar aanbevelingen gezamenlijk bezien van dien aard zijn dat zij een integrale herziening van de onteigeningswet rechtvaardigen. Bovendien impliceren zij op onderdelen aanpassing van een aantal bijzondere wetten waarin het instrument onteigening voorkomt.

Hieronder worden de bevindingen en de aanbevelingen van de werkgroep puntsgewijs besproken. Daarbij wordt tevens het standpunt van het kabinet weergegeven.

Ad 1. Inventarisatie van onteigeningsprocedures

De werkgroep heeft op basis van een aantal criteria een inventarisatie gemaakt van de op dit moment in Nederland geldende wetten die onteigening mogelijk maken en de daarvoor geldende procedures. Een aantal van deze procedures is door de werkgroep in het rapport uitgeschreven. Het gaat daarbij om de procedures die in de praktijk het meest worden toegepast: de onteigeningen op grond van de titels II, IIa en IV van de onteigeningswet. De titels II en IIa zien kort gezegd op de onteigening ten behoeve van de aanleg en onderhoud van infrastructuur. Titel IV ziet op de onteigening ten behoeve van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. Tevens is door de werkgroep een inschatting gemaakt van de tijdsduur die deze onteigeningsprocedures op dit moment meebrengen. Bij onteigeningen op grond van titel II, IIa en titel IV (voor zover ten name van andere bestuursorganen dan gemeenten en bepaalde in de wet genoemde rechtspersonen, alsmede in het geval van een verkorte procedure van onteigeningen op grond van titel IV) gaat het in totaal om ongeveer 60 weken. Bij titel IV-ontelingen ten name van gemeenten gaat het om ongeveer 86 weken. Daarbij wordt gerekend vanaf het moment van ter inzage legging van de onteigeningsplannen tot en met de eigendomsovergang. In deze berekening wordt ervan uitgegaan dat er een vervroegde onteigening plaatsvindt en dat er geen cassatie wordt ingesteld tegen het onteigeningsvonnis van de rechtbank.

Ad 2. De redenen voor bijzondere procedures

De werkgroep besteedt voorts aandacht aan de redenen waarom in het verleden is gekomen tot een groot aantal onteigeningstitels in de onteigeningswet en een groot aantal titels in bijzondere wetten, met daarbij behorende bijzondere onteigeningsprocedures. De nutswetprocedure, die oorspronkelijk opgezet was als de normale wijze van onteigening, is een nogal omslachtige en langdurige procedure gebleken. Onder meer omdat zij een voorafgaande wet tot verklaring van algemeen nut vereist. Omdat er behoefte bestond aan een snellere en minder omslachtige procedure voor specifieke gevallen zijn er in de loop der tijd bijzondere onteigenings-

titels in de onteigeningswet opgenomen met een daarbij behorende procedure die niet een aan onteigening voorafgaande nutswet vereist.

Deze onteigeningstitels zijn niet algemeen van aard maar beschrijven telkens een specifieke situatie ten behoeve waarvan onteigening kan plaatsvinden. Dit heeft ertoe geleid dat in de onteigeningswet een groot aantal bijzondere onteigeningstitels is opgenomen, die ieder voor zich een specifiek onteigeningsdoel omschrijven, maar voor wat betreft de procedure sterk of zelfs geheel bij elkaar aansluiten.

Ook in bijzondere wetten zijn in de loop der tijd steeds meer specifieke onteigeningstitels opgenomen. Het betreft hierbij vooral wetgeving op specifieke terreinen, vooral infrastructuur, waarbij onteigening noodzakelijk werd geacht. Het opnemen daarvan in bijzondere wetten werd als meer voor de hand liggend gezien dan opneming daarvan in de onteigeningswet, omdat dan direct kon worden aangesloten bij de overige onderdelen van deze bijzondere wet. Voor wat betreft de procedure is veelal aangesloten bij de in de onteigeningswet neergelegde procedures, met afwijkingen op enkele punten, vaak om de procedure sneller te laten voorlopen. Onderlinge afwijkingen tussen deze procedures lijken meer te berusten op het feit dat zij op verschillende momenten en onder de verantwoordelijkheid van verschillende ministeries aan de wet zijn toegevoegd, dan dat zij berusten op weloverwogen keuzes.

Tenslotte is recentelijk op de ontwikkeling van bijzondere onteigeningswetgeving (zoals de Wet procedures vijfde baan Schiphol) de toenemende betekenis van projectbesluitvorming van invloed geweest. Voor veel projectrealisering is grondverwerving noodzakelijk. De procedure vormt daarbij vaak een bottleneck. Daarom is in veel projectwetgeving een koppeling opgenomen tussen de procedure en de onteigening in die zin dat een projectbesluit tevens een onteigeningstitel oplevert. Voor wat betreft de procedure wordt ook hier vaak aangesloten bij de in de onteigeningswet neergelegde procedures, met afwijkingen op enkele punten om de procedure sneller te laten voorlopen.

Ad 3 t/ 6. Aanpassing van de onteigeningsprocedure

Op basis van de analyse die de werkgroep heeft uitgevoerd ter beantwoording van de aan haar gestelde vragen, komt zij tot de conclusie dat er aanleiding bestaat om de onteigeningsprocedure geheel te herzien. De nieuwe onteigeningsprocedure zou geheel administratiefrechtelijk van aard moeten zijn, zowel wat betreft de bestuurlijke als de gerechtelijke fase. Hiermee wordt zo dicht mogelijk aangesloten bij de Awb. Deze conclusie is volgens de werkgroep gerechtvaardigd met het oog op de volgende punten.

Allereerst bestaat er behoefte aan aanpassing van de procedure met het oog op een verbeterde rechtssystematiek. Er bestaan opvallende verschillen tussen de onteigeningsprocedure en andere juridische procedures: de verplichte betrokkenheid van de civiele rechter, de situatie dat de civiele rechter eigenlijk op de stoel van het bestuur gaat zitten door de onteigening uit te spreken en het feit dat de civiele rechter zich, desgevraagd, uitspreekt over een administratief besluit. Vanuit rechtssystematisch oogpunt dient bij onteigeningsbesluiten de gang naar de administratieve rechter open te staan. Voor wat betreft de procedure moet volgens de werkgroep ook overigens zoveel mogelijk worden aangesloten bij de Awb.

Voorts bestaat er behoefte aan vereenvoudiging en het verbeteren van de inzichtelijkheid van de procedure en de regelgeving. De huidige

onteigeningsregelgeving geeft het beeld van een lappendeken. Het is een groot complex van moeizaam te doorgronden regelgeving. De werkgroep wijst erop dat door het zoveel mogelijk aansluiten bij de Awb een stroomlijning van procedures en regelgeving plaatsvindt. De procedures worden eenvoudiger van opzet, inzichtelijker en sluiten beter aan bij reeds bestaande procedures die op Awb-leest geschoeid zijn.

Tenslotte dient een versnelling van de onteigeningsprocedure te worden bereikt. De huidige procedure bevat een aantal verplichte stappen, waardoor de procedure (vaak onnodig) lang duurt. Eén van deze verplichte stappen is de verplichte betrokkenheid van de rechter. Dit is sinds de invoering van de Awb een in het recht atypische situatie, die tot tijdsvertragingen kan leiden. De werkgroep stelt daarom ook voor de verplichte gang naar de rechter te schrappen. Er kan dan sneller een onherroepelijk besluit bereikt worden. Hiermee komt een instrument tot stand dat slagvaardig is en recht doet aan ieders belangen.

Op basis van deze constatering komt de werkgroep tot de volgende aanbevelingen.

Allereerst beveelt de werkgroep aan de onteigeningsprocedures te herzien, meer te laten aansluiten bij de Awb en ervoor te zorgen dat zij inzichtelijker en beter hanteerbaar zijn en sneller kunnen verlopen. Voor verschillende situaties, die daar specifiek om vragen, moeten verschillende procedures worden ontworpen. Deze procedures moeten zoveel mogelijk bij elkaar aansluiten. Het aantal afwijkende procedures moet zo beperkt mogelijk worden gehouden. Bij nieuw te introduceren onteigeningstitels moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij de standaardprocedures.

Ten aanzien van de nieuw in te richten onteigeningsprocedures beveelt de werkgroep aan van het volgende uit te gaan.

- Minnelijke verwerving moet het uitgangspunt zijn. Er moet gezocht worden naar methoden om deze fase te versterken zodat verdere juridische procedures achterwege kunnen blijven. Daartoe kan onder meer in de wet een arbitragevoorziening ten aanzien van de hoogte van de schadeloosstelling in de bestuurlijke fase worden opgenomen.
- De procedure moet zo dicht mogelijk aansluiten bij de Awb. Dit geldt voor zowel de bestuurlijke fase als de gerechtelijke fase.
- In de nieuwe procedure moet de administratieve rechter bevoegd zijn om over onteigeningsbesluiten te oordelen en niet de civiele rechter zoals in de huidige procedure. Er moet aandacht besteed worden aan de noodzakelijke kennisovergang van de civiele rechter naar de administratieve rechter.
- In de bestuurlijke fase dient door het bestuursorgaan zowel een besluit te worden genomen ten aanzien van de onteigeningstitel (titelbesluit) als de hoogte van de schadeloosstelling (schadebesluit). Deze besluiten hoeven niet in de tijd op een gelijk moment genomen te worden. Deze besluiten doorlopen ieder een eigen rechtsgang.
- De procedures moeten de mogelijkheid bieden van vervroegde eigendomsovergang en wel op het moment dat het titelbesluit onherroepelijk is geworden, maar zonder dat de schadeloosstelling volledig is uitgeprocedeerd. Wel moet (voorlopige) schadeloosstelling verzekerd zijn.
- Ten aanzien van de bestuurlijke fase in ieder geval voor onteigeningen ten behoeve van infrastructuur en landinrichting en wellicht ook voor onteigeningen ten behoeve van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting zou gekozen moeten worden voor een variant, waarbij het onteigenende bestuursorgaan als eerste en enige instantie een titel-

besluit en schadebesluit neemt, waartegen vervolgens bescherming bij de rechter open staat.

- Voor wat betreft onteigeningen ten behoeve van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is het ook mogelijk om te kiezen voor een variant, waarbij het onteigenende decentrale bestuursorgaan een titelbesluit en schadebesluit neemt, waarna een centraal bestuursorgaan een goedkeuringsbesluit neemt ten aanzien van de titel. Tegen zowel het titelbesluit als het schadebesluit staat vervolgens bescherming bij de rechter open. Ook kan worden gekozen voor een variant waarbij tegen het titelbesluit administratief beroep open staat bij een centraal bestuursorgaan. Tegen zowel het titelbesluit als het schadebesluit staat vervolgens bescherming bij de rechter open.
- Voorts moet in ieder geval in de wet worden neergelegd de mogelijkheid dat een centraal bestuursorgaan wordt verzocht tot het nemen van een onteigeningsbesluit ten name van een ander publiekrechtelijk lichaam dan het decentrale bestuursorgaan dat tot het nemen van een onteigeningsbesluit bevoegd is, dan wel ten name van bepaalde in de wet genoemde rechtspersonen.
- Voor wat betreft de gerechtelijke fase is de volgende uitwerking mogelijk:
 - In de wet wordt neergelegd dat de rechter onteigeningszaken voor elke andere behandelt.
 - Voor onteigeningen ten behoeve van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting en ten behoeve van landinrichting kan de gerechtelijke fase zodanig worden ingericht dat ten aanzien van het titelbesluit beroep open staat bij de ABRS in eerste en enige instantie en ten aanzien van het schadebesluit beroep open staat bij de rechtbank, gevolgd door hoger beroep bij de ABRS.
 - Ten aanzien van onteigeningen ten behoeve van infrastructuur kan de procedure ook zodanig worden ingericht dat ten aanzien van zowel het titelbesluit als het schadebesluit alleen beroep open staat bij de ABRS in eerste en enige instantie. De ABRS zou daarbij in de wet op een termijn van zes maanden gesteld moeten worden.
 - De besluitvorming over de gerechtelijke fase moet bij de derde nota wijziging rechterlijke organisatie worden betrokken.
- Er moet gezorgd worden voor afstemming van de onteigeningsprocedures met de onderliggende planologische en andere procedures. Daarbij kan de procedure zo worden ingericht dat parallelschakeling van de procedure voor het onteigeningsbesluit en die voor het moederbesluit mogelijk is.
- Ook in de herziene onteigeningswetgeving zal een voorziening moeten worden geboden voor onteigeningen in buitengewone omstandigheden (zoals oorlogssituaties).

Tussen de nieuw voorgestelde procedures en de huidige procedures zijn onder meer de volgende verschillen te constateren:

- *Een onteigeningsbesluit niet in de vorm van een koninklijk besluit.* In de huidige procedures verlopen alle onteigeningen bij koninklijk besluit. In de nieuwe procedures is dat een «gewoon» besluit van een bestuursorgaan.
- *Een facultatieve rechtsgang in plaats van een verplichte rechtsgang.* Op grond van de huidige procedure is bij iedere onteigening de civiele rechter betrokken. In de nieuwe procedures is het aan partijen zelf om te bepalen of zij hun geschil aan de rechter voorleggen.
- *De administratieve rechter in plaats van de civiele rechter.* In de huidige opzet is de civiele rechter bevoegd. In de nieuwe opzet is dat de administratieve rechter.
- *Geen onteigeningen meer bij nutswet.* De huidige onteigeningswet voorziet nog in een procedure van onteigening via nutswet. Deze procedure wordt in de praktijk de laatste decennia niet meer toegepast.

De nieuw voorgestelde opzet gaat in alle gevallen uit van onteigeningen via een onteigeningsbesluit zonder voorafgaande verklaring van algemeen nut bij wet.

- *De betrokkenheid van centrale bestuursorganen.* Op grond van de huidige procedures is altijd een centraal bestuursorgaan betrokken bij onteigeningen. Namelijk bij de voorbereiding van het koninklijk besluit. Afhankelijk van de gekozen variant laat de nieuwe procedure toe dat er geen betrokkenheid meer is van centrale bestuursorganen, maar dat alles via decentrale bestuursorganen verloopt.

Standpunt van het kabinet

Het kabinet onderschrijft de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep op het punt van de herziening van de procedures. Zij bieden de mogelijkheid om de onteigeningsregelgeving rechtssystematisch te verbeteren, te stroomlijnen door een verbeterde afstemming op elkaar en op de Awb. Voorts bieden zij de mogelijkheid om het onteigeningsinstrument een slagvaardig instrument te laten zijn, dat recht doet aan ieders belangen. Dit lost enerzijds het door verschillende ministeries gevoelde knelpunt op dat onteigeningsprocedures onnodig veel tijd vergen en leidt er anderzijds toe dat de procedures worden vereenvoudigd en meer inzichtelijk worden gemaakt. Dit laatste is (met name voor de burger) van belang voor de doorzichtigheid van het systeem van rechtsbescherming.

Op basis van de aanbevelingen van de werkgroep zal door het kabinet een herziening van de onteigeningswet en een aanpassing van de bijzondere onteigeningswetten worden voorbereid. De onteigeningsprocedures zullen hierbij worden gewijzigd ten opzichte van de huidige procedures. Bij het aanpassen van deze procedures zal er naar worden gestreefd om het aantal verschillende procedures zoveel mogelijk te beperken. Daarin zal tevens worden meegenomen de mogelijkheid om te komen tot een onteigening zonder dat er een bestuurlijke fase hoeft te worden doorlopen (bijvoorbeeld door het mogelijk maken van arbitrage).

Voor wat betreft de infrastructuur en de landinrichting volgt het kabinet het voorstel van de werkgroep de administratieve fase van de onteigeningsprocedure de vorm te geven van een besluit van het onteigenende bestuursorgaan, zonder bestuurlijke hertoetsing. Wat betreft de realisering van infrastructurele werken hecht het kabinet eraan dat de nieuwe procedure zo wordt ingericht dat zij in ieder geval niet meer tijd in beslag neemt dan de feitelijke duur van de huidige procedure.

Voor de overige procedures, waarbij onteigening op decentraal niveau plaats vinden, heeft de werkgroep enkele varianten gepresenteerd en daarbij aangegeven welke belangen en gezichtspunten daarbij aandacht verdienen. Het kabinet is van mening, dat in een nieuwe onteigeningsprocedure een nieuwe balans moet worden gevonden tussen de gewenste vereenvoudiging, bespoediging en doelmatigheid van de procedure aan de ene kant en de noodzakelijke garanties voor zorgvuldigheid aan de andere kant. Alles in aanmerking nemend kiest het kabinet voor de variant, waarbij het onteigeningsbesluit, inhoudend een titelbesluit en een schadebesluit, op decentraal niveau wordt genomen, waarna er tegen het titelbesluit administratief beroep openstaat bij de minister van VROM.

Deze variant combineert het beste de voordelen van de verschillende varianten. Met name in het geval, dat belanghebbende en bestuursorgaan alleen van mening verschillen over de hoogte van de schadevergoeding, is een vlot verloop van de procedure, inclusief rechterlijke toetsing, mogelijk. Als de belanghebbende het oneens is met het titelbesluit als zodanig

geeft deze procedure hem echter toch ook nog de gelegenheid een volledige bestuurlijke toetsing te vragen. De opgebouwde kennis en ervaring op centraal niveau kan daarmee blijvend worden benut.

Ten aanzien van de aanbevelingen die betrekking hebben op de gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedure zal met het oog op de implementatie ervan overleg worden gevoerd met in ieder geval de rechterlijke organisatie. Voorts zullen daarbij de ontwikkelingen in het kader van de Derde Nota Rechterlijke Organisatie worden betrokken. Daarbij zal in ieder geval aandacht worden besteed aan de vraag of er tegen onteigeningsbesluiten rechtspraak in één dan wel twee instanties moet open staan en of er in de wet termijntellingen voor de ABRS moeten worden opgenomen.

Ad 7 Overige mogelijkheden voor de actualisering van onteigeningswetgeving

In het kader van de taakopdracht om ook overige aanbevelingen te doen voor de actualisering van de onteigeningswetgeving, worden door de werkgroep de onderwerpen «onteigeningswet en aanbestedingsrichtlijnen», «ondergronds bouwen» en «onteigeningstitels» behandeld.

Onteigeningswet en aanbestedingsrichtlijnen

In het kader van de onteigeningswet en de aanbestedingsrichtlijnen besteedt de werkgroep aandacht aan de figuur van zelfrealisatie. Deze in de jurisprudentie ontwikkelde figuur brengt mee dat een grondeigenaar, die zelf in staat en bereid is uitvoering te geven aan de bestemming zoals deze het onteigenende bestuursorgaan voor ogen staat, in principe niet kan worden onteigend, omdat hiertoe de noodzaak ontbreekt. De werkgroep constateert dat er situaties denkbaar zijn waarbij de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen mogelijk wordt verhinderd doordat de figuur van zelfrealisatie aan de aanbesteding in de weg staat. Omdat in nationaal verband niet in strijd mag worden gehandeld met Europees recht moet volgens de werkgroep gezocht worden naar oplossingen om deze mogelijke strijdigheid te voorkomen. In een uiterste geval zou een oplossing kunnen worden gevonden in de onteigeningswet, door onteigening mogelijk te maken in de situatie dat een bestuursorgaan gehouden is om tot aanbesteding over te gaan. Bij een eventuele wetswijziging moet duidelijk worden aangegeven in welke gevallen het gaat om aanbestedingsplichtige werken en er dus een plicht tot aanbesteden bestaat.

Voorts constateert de werkgroep dat onvoldoende naleving van de aanbestedingsregelgeving mogelijk mede wordt veroorzaakt door de onbekendheid bij onteigenende bestuursorganen met de aanbestedingsregels, dan wel door een gebrek aan expertise bij hen. De werkgroep stelt in dat licht voor om voorlichtingsmateriaal te verduidelijken, te actualiseren en nadrukkelijk onder de aandacht van aanbestedingsplichtige bestuursorganen te brengen.

Het kabinet zal onderzoek verrichten naar de vraag in hoeverre er mogelijk sprake is van strijdigheid tussen de aanbestedingsregelgeving en de gevolgen van toepassing van het noodzaakcriterium bij onteigeningen. Het kabinet onderschrijft de mening van de werkgroep dat strijdigheid met communautaire verplichtingen moet worden voorkomen. Het door de werkgroep geconstateerde spanningsveld tussen aanbestedingsplicht en het noodzaakcriterium bij onteigeningen in het geval van zelfrealisatie vergt naar het oordeel van het kabinet nog nadere studie. Dit spanningsveld is ook in andere gremia aan de orde gesteld.

Het kabinet zal op korte termijn activiteiten in gang zetten die leiden tot het verduidelijken en actualiseren van voorlichtingsmateriaal op het gebied van aanbesteding. Dit materiaal zal nadrukkelijk onder de aandacht van aanbestedingsplichtige bestuursorganen gebracht worden.

Ondergronds bouwen

Door de werkgroep is onderzoek verricht naar de juridische aspecten van ondergronds bouwen. In dat kader zijn de vragen aan de orde gekomen tot hoe diep de eigendom van grondeigenaren reikt, of de huidige wetgeving voldoende juridische waarborgen biedt voor ondergronds bouwen en zo nee, of het gewenst is daartoe alsnog wettelijke voorzieningen te treffen. Op basis van een analyse van de huidige wetgeving komt de werkgroep tot de aanbeveling om in de wet een regeling op te nemen die voorziet in de mogelijkheid tot het afdwingen van een beperkt recht voor de aanleg van gebouwen of werken in, op of boven een onroerende zaak. Onderzocht moet worden in welk kader deze voorziening moet worden getroffen. Voorts acht de werkgroep van belang dat onderzoek wordt verricht naar de consequenties van ondergronds bouwen. Dit onderzoek moet ertoe leiden dat beter inzicht wordt verkregen in de rechten en plichten die over en weer voor de rechthebbenden op de grond gelden of zouden moeten gelden.

Eveneens in het kader van de operatie MDW gaat in de tweede helft van 2000 het project Buisleidingenconcessies van start. Dit project ziet onder meer op een inventarisatie van de juridische aspecten van meervoudig ruimtegebruik, zowel ondergronds als bovengronds en de mogelijkheden en beperkingen die de huidige wetgeving op dat gebied bevatten. Het kabinet wacht de resultaten van dit nieuwe MDW-project af alvorens te komen tot een standpunt ten aanzien van eigendomsbeperkingen behoeve van ondergronds bouwen.

Onteigeningstitels

Tenslotte doet de werkgroep aanbevelingen op het punt van onteigeningstitels in wetgeving. Er wordt ingegaan op het ordenen en ruimer opstellen van onteigeningstitels. De werkgroep komt tot het oordeel dat er meer orde moet worden geschapen in de onteigeningstitels. Het opnemen van specifieke grondslagen voor onteigening in bijzondere wetten heeft tot gevolg gehad dat de onteigeningswetgeving op dat punt het beeld geeft van een lappendeken. Aanbevolen wordt de wetgeving zodanig aan te passen dat de onteigeningswet zoveel mogelijk uitputtend de titels bevat. Bovendien moet voorkomen worden dat de onteigeningswet een lange lijst van verschillende onteigeningstitels gaat bevatten. Aanbevolen wordt daarom dat de huidige onteigeningstitels zoveel mogelijk inhoudelijk bij elkaar worden gebracht en zodanig ruim worden opgesteld dat daaronder zoveel mogelijk situaties te brengen zijn.

Als illustratie van het gevaar van een lappendeken aan onteigeningstitels wordt de onteigening ten behoeve van de zelfstandige gemeentelijke projectenprocedure besproken. De werkgroep constateert dat op grond van de huidige regelgeving er onvoldoende onteigeningsgrondslag kan bestaan voor vrijstellingsbesluiten op grond van art. 19, eerste lid, WRO. Dit is op korte termijn op te lossen door hiertoe een onteigeningsgrondslag op te nemen in de onteigeningswet. Dit heeft echter als gevolg dat er wederom voor een specifiek geval een afzonderlijke onteigeningstitel wordt geïntroduceerd. De werkgroep beveelt aan om aan dit punt bij de herziening van de onteigeningswetgeving nadrukkelijk aandacht te besteden. Bezien moet worden of er aanleiding bestaat om, vooruitlopend hierop, de onteigeningswet aan te passen.

Het kabinet onderschrijft de constatering en de aanbevelingen van de werkgroep voor zover deze betrekking hebben op de ordening in en het ruimer formuleren van onteigeningstitels. Deze aanbevelingen zullen worden betrokken bij de hiervoor aangekondigde herziening van de onteigeningswetgeving. Hiermee wordt meer duidelijkheid in onteigeningstitels geboden en kan het aantal verschillende titels zoveel mogelijk beperkt blijven.

De aanbevelingen die betrekking hebben op de onteigeningsgrondslag in het kader van de zelfstandige gemeentelijke projectenprocedure hebben betrekking op de WRO. In de loop van 2001 zullen de uitkomsten van een evaluatie over de toepassing van dit instrument beschikbaar komen. Deze uitkomsten zullen worden betrokken bij de fundamentele herziening van de WRO. De onderhavige aanbeveling zal dan ook mede in het kader van die fundamentele herziening nader worden gezien.

Integrale herziening van de onteigeningswet

De werkgroep komt tot de conclusie dat haar aanbevelingen gezamenlijk gezien van dien aard zijn dat zij een integrale herziening van de onteigeningswet rechtvaardigen. Bovendien noodzaken zij op onderdelen aanpassing van een aantal bijzondere wetten. Het kabinet neemt deze conclusie over. Een integrale herziening van de onteigeningswet is gerechtvaardigd gelet op het feit dat de door het kabinet onderschreven voorstellen van de werkgroep zien op een geheel vernieuwde vormgeving van de onteigeningsprocedure en het concentreren van ruimer opgezette onteigeningstitels in de onteigeningswet. De hiervoor aangekondigde aanpassingen van de onteigeningswetgeving zullen worden meegenomen in deze integrale herziening.

Implementatie

Door het kabinet zal een wetsvoorstel worden voorbereid dat ziet op een integrale herziening van de onteigeningswet. In deze herziening worden in ieder geval betrokken de nieuwe vormgeving van de onteigeningsprocedure en de ordening en het ruimer formuleren van onteigeningstitels. De minister van Justitie zal voor het einde van het jaar de Kamer op de hoogte brengen van de vorderingen.

Hiernaast zal het kabinet nadere studie laten verrichten naar het mogelijke spanningsveld tussen de communautaire aanbestedingsplicht en de uitvoering hiervan op gronden die niet aan de aanbestedende dienst toebehoren. Hierbij zal in het bijzonder het noodzaakcriterium bij onteigeningen in het geval van zelfrealisatie worden gezien. Een en ander zal worden bekend gemaakt nadat de uitkomsten van de nadere studie ter beschikking zijn gekomen.

In een implementatieplan, dat zo spoedig mogelijk zal worden toegezonden aan de Kamer, zal de planning van een en ander worden vastgelegd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals