

Kroniek schadeloosstelling bij onteigening

Een overzicht van rechterlijke uitspraken over de schadeloosstelling bij onteigening uit de periode 1 september 2013 tot 1 april 2014.¹

Mr. I.P.A. van Heijst²

In deze kroniekperiode zijn door de Hoge Raad drie arresten geweest, die bespreking verdienen.

In deze arresten is met name een antwoord gegeven op de volgende vragen:

- wie hebben ingeval van een onteigening een zelfstandig recht op schadeloosstelling?
- in hoeverre moet bij het bepalen van de schadeloosstelling rekening worden gehouden met veranderingen, die nog na het bekend worden van de onteigeningsplannen aan het onteigende zijn aangebracht?
- wanneer en in hoeverre moet bij de waardering van het onteigende rekening worden gehouden met verwachtingen over een toekomstige (gunstige) bestemmingswijziging voor de omringende gronden?
- hoe moet de schadeloosstelling worden bepaald voor iemand die rechten kan ontlenen aan een erfdiensbaarheid, die als gevolg van een onteigening komt te vervallen?
- kan een onteigende aanspraak maken op vergoeding van (immateriële) schade in verband met de lange duur van de gerechtelijke onteigeningsprocedure?

Hoge Raad 27 september 2013:CA1731 (De Haas/gemeente Lansingerland)

Schadeloosstelling voor feitelijke gebruikers van het onteigende; veranderingen na tervisielegging onteigeningsstukken

In deze zaak werden door de gemeente gronden onteigend, waarop van oudsher een tuinbouwbedrijf in familieverband werd uitgeoefend. De vader was eigenaar van de onteigende gronden, maar had op de peildatum geen bemoeienis meer met het tuinbouwbedrijf. Op de gronden van de vader waren door de zoons kassen gebouwd. Deze kassen waren op de peildatum ook in gebruik bij de beide zoons; hierin oefenden zij ieder een eigen tuinbouwbedrijf uit. Tussen de vader en de beide zoons was niets geregeld over het gebruik van de gronden en de beide zoons betaalden voor dat gebruik ook geen vergoeding.

In artikel 3 van de Onteigeningswet is beschreven welke personen in geval van een onteigening een zelfstandig recht op schadevergoeding hebben en in verband daarmee ook aan de onteigeningsprocedure als procespartij kunnen deelnemen. Dit zijn behalve de eigenaar (en eventuele mede-eigenaren) van het onteigende onder meer de erfpachter, de huurder, de pachter, degene met een zakelijk recht van gebruik en de gerechtigde tot een erfdiensbaarheid. Een persoon die het onteigende enkel feitelijk gebruikt (om niet) heeft volgens deze bepaling geen zelfstandig recht op schadeloosstelling. Ook een economisch eigenaar van het onteigende zou volgens deze bepaling geen zelfstandig recht

op schadeloosstelling hebben, maar voor deze eigenaar heeft de Hoge Raad in eerdere uitspraken een uitweg gecreëerd (vgl. HR 10 augustus 1995:AC1576, NJ 1996/614 en HR 28 november 2008:BE9104, NJ 2010/138): een economisch eigenaar heeft in geval van onteigening weliswaar geen zelfstandig recht op schadeloosstelling, maar de schade die deze eigenaar lijdt als gevolg van de onteigening moet vergoed worden aan de juridisch eigenaar van het onteigende, die deze schadeloosstelling dan op grond van zijn contractuele relatie met de economisch eigenaar moet doorbetalen aan de economisch eigenaar.

In deze zaak had de rechtbank onder verwijzing naar artikel 3 Ow. geoordeeld dat de beide zoons – als enkel gebruikers van het onteigende – geen recht hadden op vergoeding van de (bedrijfs)schade, die zij leden doordat zij als gevolg van de onteigening de exploitatie van hun beider bedrijven op het onteigende moesten staken (en deze exploitatie dus elders moesten voortzetten). Volgens de rechtbank was de juridische positie van de zoons ook niet vergelijkbaar met die van een economisch eigenaar, omdat tussen de vader en de zoons in het geheel geen sprake was van een contractuele relatie³, zodat ook geen grond bestond om een vergoeding voor de bedrijfsschade van de zoons toe te kennen aan de vader ‘ter doorbetaling’ aan zijn beide zoons.

De Hoge Raad volgt de rechtbank hierin niet en oordeelt dat in de gegeven omstandigheden en (familiaire) verhouding ‘naar redelijkheid’ pas sprake is van een volledige schadeloosstelling als óók de bedrijfsschade van de beide zoons (volledig) wordt vergoed. De Hoge Raad kiest daarbij voor een vergelijkbare oplossing als voor de economisch eigenaar: volgens de Hoge Raad dient ook in dit geval de vergoeding voor de bedrijfsschade van de zoons aan hun vader (als eigenaar van het onteigende) te worden toegekend, zodat hij financieel in staat wordt gesteld om de bedrijfsactiviteiten van zijn zonen elders te laten voortzetten.

In deze zaak speelde nog een tweede kwestie. Op de onteigende gronden stond niet alleen de woning van de vader, maar ook een nog in aanbouw zijnde woning. Met de bouw van deze woning was in 2005 begonnen als vervanging van de woning van de vader, die dreigde gesloopt te moeten worden in verband met de aanleg van de HSL ter plaatse. In november 2005 werd de onderhavige onteigening formeel aangekondigd door middel van de tervisielegging van de onteigeningsstukken. De woning werd echter verder afgebouwd en in 2007 was de ruwbouw klaar. Op de peildatum van de onteigening (maart 2011) was de nieuwe woning nog niet afgebouwd en ook nog niet bewoond, omdat de vader intussen te horen had gekregen dat zijn “oude” woning toch niet voor de HSL moest wijken. De vraag was nu of de waarde van deze woning aan de vader vergoed moest worden naar de waarde per november 2005 (tervisielegging onteigeningsstukken) of naar de waarde per maart 2011 (inschrijving onteigeningsvonnis), zijnde volgens de rechtbankdeskundigen respectievelijk € 50.000 of € 300.000.

In artikel 39 Ow. is geregeld in hoeverre bij het bepalen van de schadeloosstelling voor de onteigende rekening gehouden moet worden met veranderingen van het onteigende na het bekend worden van (het voor-nemen tot) de onteigening. Uitgangspunt daarbij is dat bij het bepalen

van de schadeloosstelling géén rekening wordt gehouden met veranderingen, die een onteigende na de tervisielegging van de onteigeningsstukken nog aan het onteigende heeft aangebracht, tenzij sprake is van normale of noodzakelijke veranderingen. De rechtbank oordeelde in deze zaak dat de verdere afbouw van de woning na de tervisielegging van de onteigeningsstukken in november 2005 niet als een 'normale of noodzakelijke verandering' kon worden beschouwd en liet deze dan ook bij de vaststelling van de waarde van de woning buiten beschouwing (en kende dus conform het advies van de rechtbankdeskundigen een vergoeding voor de waarde van de woning toe van € 50.000).

De Hoge Raad oordeelt echter ook op dit punt anders dan de rechtbank. Volgens de Hoge Raad was de afbouw van de tweede woning na de tervisielegging van de onteigeningsstukken weliswaar niet 'noodzakelijk' (de vader kon immer ook nadien blijven beschikken over zijn 'oude' woning), maar wel 'normaal': voor de bouw van die woning was immers ten tijde van de tervisielegging al bouwvergunning verleend en was ook al met de bouw begonnen, zodat afbouw van die woning daarop 'normaal' aansloot. Uitgaande van de door de rechtbankdeskundigen getaxeerde waarde, zou dit betekenen dat de vader alsnog aanspraak kon maken op een vergoeding van € 300.000 voor de waarde van deze woning.

In het verlengde van deze discussie speelde nog de vraag of bij het bepalen van de kosten die voor de vader gemoeid zijn met de koop van een vervangende woning uitgegaan moest worden van zijn woongenot in de 'oude' woning of in de 'nieuwe' woning (ofwel: moet ook bij het bepalen van die kosten uitgegaan worden van de per peildatum reeds afgebouwde nieuwe woning of van de situatie ten tijde van de tervisielegging en daarmee van de oude woning).

De Hoge Raad oordeelt dat voor de beoordeling van deze schadepost uitgegaan moet worden van de situatie per de peildatum van de onteigening (maart 2011): op dat moment woonde de vader nog in zijn oude woning, zodat bij het bepalen van de kosten van vervangende woonruimte voor hem ook van het daarbij horende woongenot moet worden uitgegaan.

HR 14 februari 2014:326 (Maasstede e.a./provincie Zuid-Holland)

Waarde onteigende; invloed van verwachtingen ten aanzien van gunstige bestemmingswijziging omliggende gronden

Deze uitspraak van de Hoge Raad is een volgende stap in een onteigeningsprocedure, die al in 2005 begonnen is, maar ook met deze uitspraak nog niet tot een definitieve beslissing heeft geleid. De onteigening ziet op agrarische gronden in de gemeente Zevenhuizen-Moerkapelle voor een omleiding van de provinciale weg N219. Partijen verschilden aanvankelijk van mening of bij de waardering van deze gronden uitgegaan moest worden van de nieuwe verkeersbestemming, of dat deze bestemming moest worden weggedacht ('geëlimineerd'). Indien uitgegaan moest worden van de verkeersbestemming, zou voor de betreffende gronden alleen een agrarische waarde – conform het bestaande gebruik – voor vergoeding in aanmerking komen (deze agrarische waarde bedroeg volgens de rechtbank per peildatum in 2008 € 9,50/m²). Als de verkeersbestemming echter zou moeten worden geëlimineerd, zou ruimte ontstaan om bij de waardering van de gronden ook rekening te houden met verwachtingen ten aanzien van meer lucratieve toekomstige bestemmingen van de betreffende gronden. In zijn arrest van 9 juli 2010 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat in deze zaak de verkeersbestemming bij de waardering van de onteigende gronden op grond van artikel 40e Ow moet worden weggedacht omdat die bestemming geen vrije keuze was van de gemeente, maar louter een planologische vertaling van het (provinciale) plan voor het werk

waarvoor onteigend wordt (in casu de omlegging van de provinciale weg).⁴

Na dit arrest moest het Hof Den Haag beoordelen wat de waarde van de onteigende gronden was na eliminatie/wegdenken van hun verkeersbestemming. Het Hof stelde vast – op grond van een inmiddels door de gemeente vastgesteld bestemmingsplan voor het hele gebied – dat het onteigende ook zonder het (provinciale) plan voor omlegging van de provinciale weg waarschijnlijk een verkeersbestemming zou hebben gekregen ter ontsluiting van het betreffende gebied. Om die reden meende ook het Hof dat het onteigende 'slechts' een agrarische waarde had.

De grondeigenaar ging – opnieuw – in cassatie en stelde daarin dat bij de waardering van het onteigende per peildatum, na eliminatie van de verkeersbestemming, rekening moest worden gehouden met bestaande verwachtingen ten aanzien van mogelijk meer lucratieve bestemmingen van het hele gebied, waarin het onteigende is gelegen (en dus niet alleen met verwachtingen ten aanzien van een mogelijk meer lucratieve bestemming voor uitsluitend het onteigende). De Hoge Raad volgt de grondeigenaar hierin en vernietigt dan ook het arrest van het Hof: volgens de Hoge Raad wordt de waarde van het onteigende mede bepaald door een voldoende reële verwachting over een wijziging van de bestemming van het onteigende, waarvan volgens de Hoge Raad ook sprake kan zijn 'indien deze verwachting haar grond vindt in een verwachte wijziging van de bestemming van de omringende of aanliggende gronden'. De Hoge Raad heeft bepaald dat een ander Hof (het Hof in Amsterdam) nu zal moeten beoordelen of dergelijke verwachtingen per peildatum bestonden en zo ja, welke invloed deze verwachtingen dan – wederom per peildatum – op de waarde van de onteigende gronden heeft.

Een bijzonder aspect in deze zaak is nog dat in deze zaak de peildatum voor de waardering van de onteigende gronden nog niet vast ligt. In deze procedure is het vervroegde onteigeningsvonnis niet tijdig ingeschreven (dat wil zeggen niet binnen twee maanden na de descente conform artikel 54m Ow), waardoor de eigendom van het onteigende pas op de provincie zal overgaan door inschrijving van de onherroepelijke einduitspraak over de schadeloosstelling. Het Hof Amsterdam zal dus ook alle recente marktontwikkelingen bij de waardering van het onteigende moeten betrekken. Dit is des te curieuzer nu de betreffende provinciale weg inmiddels al op de betreffende gronden is aangelegd, nadat de kortgedingrechter op vordering van de provincie de eigenaar had bevolen om zijn gronden hiervoor aan de provincie in gebruik te geven!

HR 28 maart 2014:736 (omwonenden bedrijfsterrein Larenstein/gemeente De Bilt)

Onteigening van erfdiensbaarheid; vergoeding van immateriële schade bij overschrijden redelijke termijn onteigeningsprocedure

In deze zaak had de gemeente De Bilt tot onteigening van een perceel grond besloten om bevrijd te worden van een daarop rustende erfdiensbaarheid. Die erfdiensbaarheid waarborgde voor een aantal omwonenden dat dit perceel onbebouwd zou blijven, en stond daarmee in de weg aan de realisatie van een inmiddels vastgesteld bestemmingsplan, dat voorzag in een bedrijfsbestemming voor dit perceel.

Op grond van artikel 3 Ow. hebben gerechtigden tot een erfdiensbaarheid een zelfstandig recht op schadeloosstelling. Volgens artikel 44 Ow. moet bij het bepalen van deze schadeloosstelling rekening worden gehouden met hetgeen te verwachten is omtrent de wijziging of ophef-

ving van de erfdiensbaarheid krachtens artikel 5:79 BW. Ingevolge dit artikel kan een rechter – kort gezegd – een erfdiensbaarheid opzeggen indien de eigenaar van het heersende erf (in casu de omwonenden) geen redelijk belang meer heeft bij de uitoefening van de erfdiensbaarheid en niet aannemelijk is dat het redelijk belang daarbij zal terugkeren.

De rechtbank had geoordeeld dat de civiele rechter bij afweging van de belangen van de omwonenden (op vrij uitzicht) en het algemeen belang van de gemeente (realisatie van een bedrijventerrein) de erfdiensbaarheid zou opheffen. Op basis van deze inschatting stelde de rechtbank de schadeloosstelling voor de omwonenden op nihil.

De Hoge Raad vernietigt dit vonnis. Volgens de Hoge Raad heeft de rechtbank haar oordeel ten onrechte gebaseerd op een afweging van de belangen van de omwonenden tegenover de belangen van de gemeente. Uit de wetsgeschiedenis van artikel 5:79 BW volgt echter dat opheffing van een erfdiensbaarheid uitsluitend aan de orde kan zijn als de rechthebbende geen belang meer heeft bij de uitoefening daarvan; het belang van de gemeente bij opheffing speelt daarbij geen rol. De Hoge Raad verwijst de zaak naar het Hof Amsterdam-Leeuwarden, dat opnieuw over de schadeloosstelling voor de omwonenden zal moeten oordelen.

De omwonenden hadden in de onteigeningsprocedure bij de rechtbank tevens verzocht om toekenning van een schadevergoeding wegens de lange duur van de procedure. Deze procedure was immers al op 7 april 2009 gestart, en had pas op 19 september 2012 tot een eindvonnis van de rechtbank geleid. De rechtbank had de vordering afgewezen omdat de omwonenden onvoldoende aannemelijk hadden gemaakt dat zij door de lange duur van de procedure daadwerkelijk (immateriële) schade hadden geleden.

De Hoge Raad is het ook op dit punt niet eens met de rechtbank. De Hoge Raad wijst erop dat uit artikel 6 EVRM voortvloeit dat een rechterlijke beslissing binnen redelijke termijn moet worden genomen; het uitblijven daarvan leidt tot spanning en frustratie, en vormt daarmee een grond voor toekenning van een vergoeding voor immateriële schade: een procespartij hoeft die immateriële schade niet nog nader 'aannemelijk te maken'.

De vraag was vervolgens wie voor die immateriële schade van de omwonenden aansprakelijk is, de gemeente in het kader van deze onteigeningsprocedure of de Staat (c.q. de Minister van Veiligheid & Justitie) als eindverantwoordelijke voor de rechterlijke macht. De Hoge Raad oordeelt dat de immateriële schade van de omwonenden niet aangemerkt kan worden als onteigeningsgevolg, en daarom de gemeente (als onteigenaar) niet voor deze schade aansprakelijk kan worden gehouden. Evenals in het bestuursrecht⁵ acht de Hoge Raad de Staat aansprakelijk voor dergelijke immateriële schade. Voor die schade moeten de omwonenden echter wel een afzonderlijke procedure tegen de Staat instellen; de vergoeding van die schade kan niet "meegenomen" worden in de civiele procedure, waarvan de redelijke termijn is overschreden (zoals in dit geval de onteigeningsprocedure tussen de gemeente en de omwonenden).

Opmerkelijk is dat de Hoge Raad vervolgens in het arrest nog 'in het algemeen' een aantal overwegingen wijdt aan de wijze waarop verdringen tot vergoeding van immateriële schade wegens de lange duur van civiele procedures beoordeeld (moeten) worden.

Voor wat betreft de hoogte van de vergoeding overweegt de Hoge Raad

dat aansluiting kan worden gezocht bij de vergoedingen in het bestuursrecht, te weten € 500 per halfjaar overschrijding van de redelijke termijn. Óf een redelijke termijn is overschreden moet worden beoordeeld naar aanleiding van de omstandigheden in het concrete geval, hetgeen betekent dat onder meer rekening moet worden gehouden met de aard, ingewikkeldheid en het belang van de zaak, als ook met het (procedeer)gedrag van partijen. Niet van belang zijn organisatorische kwesties van de rechterlijke macht, zoals achterstanden in de behandeling van zaken of ziekte van behandelende rechters.

Noten

- 1 Eerdere kronieken verschenen in Grondzaken in de Praktijk, december 2010, juni 2011, december 2011, juni 2012, december 2012, juni 2013 en december 2013.
- 2 mr. I.P.A. van Heijst is advocaat bij 't Regthuys (Rozendaal, Gld.); hij treedt daarnaast regelmatig op als arbiter, bindend adviseur of (rechtbank)deskundige in onteigeningszaken en andere vastgoedgeschillen.
- 3 Zie ook HR 19 december 1984:AG4925, NJ 1985, 801.
- 4 Zie over dit arrest eerder al de kronieken verschenen in GIP december 2012, juni 2013 en december 2013.
- 5 Zie o.m. ABRS 29 januari 2014:188

Nadeelcompensatie, Jurisprudentie 01.01.2013 - 01.01.2014

Elk overheidsorgaan verricht met grote regelmaat handelingen die gericht zijn op het algemeen belang. Ook rechtmatig overheidshandelen kan voor burgers en bedrijven naast voordelen ook nadelen hebben. Als door zo'n nadeel sprake is van schade kan deze schade in bepaalde gevallen vergoed worden onder de noemer nadeelcompensatie.

Nu – dat is per mei 2014 – geldt voor compensatie van nadeel door rechtmatig overheidshandelen nog geen specifieke wettelijke regeling in formele zin. Ook zonder specifieke wettelijke regeling kan de overheid gehouden zijn de nadelen van een overheidshandeling te compenseren. Voor de beoordeling van nadeelcompensatie vormt de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: AbRS) een toetsingskader.

Deze jurisprudentiebundel geeft een thematisch inzicht in Nadeelcompensatie op grond van een integraal overzicht van uitspraken in 2013. Door de samenvatting en rangschikking wordt van een groot aantal uitspraken de actuele stand van de rechtspraak fijnmazig in kaart gebracht. Actuele en verrassende ontwikkelingen worden uitgelicht. Zoals de spraakmakende jurisprudentie over nadeelcompensatie wegens de afsluiting van de Hollandse Brug, de herinrichting van het stadscentrum van Vlissingen en kustversterking. Kortom: in 2013 heeft de AbRS een aantal belangwekkende uitspraken over nadeelcompensatie gedaan, onontbeerlijk voor de dagelijkse praktijk van adviseurs en overheidsorganen.

Auteurs: mr. ing. J.J. Thoonen en mr. T ten Have, uitgever Berghauser Pont (2014), ISBN: 9789491930034, 135 pag., prijs € 39,00 incl. BTW.