

Kroniek schadeloosstelling bij onteigening

Een overzicht van rechterlijke uitspraken over de schadeloosstelling bij onteigening uit de periode

1 mei 2018 tot 1 oktober 2018.

*Mr. I.P.A. van Heijst*¹

In deze (halfjaarlijkse) kroniek worden de belangrijkste uitspraken over de schadeloosstelling bij onteigening gesignaleerd. Deze uitspraken zijn voor gemeenten van belang bij de grondverwerving, maar bijvoorbeeld ook voor het bepalen van de inbrengwaarden in het kader van een exploitatieplan of het bepalen van de 'koopprijs' bij aankopen op grond van een gemeentelijk voorkeursrecht.

Deze kroniek kent inmiddels een vaste indeling die aansluit bij de verschillende 'vaste' elementen van een schadeloosstelling bij onteigening (waarde onteigende, waardevermindering overblijvende, bijkomende schade, schade van derden). In het laatste onderdeel van deze kroniek worden interessante recent verschenen publicaties op het gebied van schadeloosstelling bij onteigening of minnelijke verwerving ter voorkoming van onteigening gesignaleerd.

1. Waarde onteigende

Bij het bepalen van de waarde van het onteigende moet rekening worden gehouden met eventuele bijzondere kwaliteiten of gebreken van het onteigende.

Zo'n 'bijzondere kwaliteit' kan zijn dat juist de gronden die onteigend worden bijzonder geschikt zijn voor de uitvoering van het werk waarvoor zij onteigend worden, of dat in de onteigende gronden bruikbare bodembestanddelen (zand, grint, klei) aanwezig zijn, die bij de uitvoering van het werk vrijkomen en dan hetzij elders in het werk verwerkt kunnen worden dan wel verkocht kunnen worden. De aanwezigheid van deze bijzondere kwaliteiten kan leiden tot een hogere waarde van de onteigende gronden. In de zaak die heeft geleid tot het arrest van de Hoge Raad van 1 juni 2018² waren beide bijzondere kwaliteiten aan de orde.

- waardetoeslag wegens aanwezigheid bodembestanddelen

Indien bij de uitvoering van een werk waarvoor gronden onteigend worden bodembestanddelen (zand, grint, klei) vrijkomen die een zekere waarde vertegenwoordigen, kan de eigenaar van die gronden aanspraak maken op een deel van de waarde van die vrijkomende bodembestanddelen. Hoe groot dit deel is, is afhankelijk van de vraag of de betreffende bodembestanddelen 'winbaar' of 'onwinbaar' zijn.

Onwinbare bodembestanddelen zijn bodembestanddelen die alleen gewonnen kunnen worden omdat ter plaatse het werk wordt uitgevoerd: zonder de uitvoering van dat werk zou de eigenaar voor de winning van die bodembestanddelen geen ontgrondingsvergunning hebben gekregen. Van winbare bodembestanddelen is sprake indien de grondeigenaar ook los van het werk waarvoor onteigend wordt een ontgrondingsvergunning voor de winning van de bodembestanddelen had kunnen krijgen.

In geval van winbare bodembestanddelen heeft de grondeigenaar in beginsel recht op vergoeding van de hele waarde van die bodembestanddelen, zijnde de prijs die hij per peildatum op de markt voor de aanwezigheid van die bodembestanddelen kan bedingen. In geval van onwinbare bodembestanddelen deelt de grondeigenaar in het voordeel van de aanwezigheid van de bodembestanddelen met de onteigenaar; daarbij heeft de grondeigenaar volgens vaste jurisprudentie in beginsel recht op vergoeding van de helft van dat voordeel, echter met als maximum de marktwaarde van die bodembestanddelen. De omvang van dit 'voordeel' wordt bepaald op de netto opbrengst waarop een eigenaar zou mogen rekenen bij een economisch verantwoorde winning van de bodembestanddelen, gelet op de per peildatum daarvoor geldende verkoopprijzen en de met die winning gemoeide kosten.

In de zaak die heeft geleid tot het arrest van de Hoge Raad van 1 juni 2018 werden ten behoeve van de Staat (BBL) gronden in de uiterwaarden bij Olst-Wijhe onteigend om deze te kunnen afgraven in het kader van het project Ruimte voor de Rivier. Bij dit afgraven zou een flinke hoeveelheid zand en klei vrijkomen. De grondeigenaar maakte daarom aanspraak op een vergoeding wegens de aanwezigheid van deze bodembestanddelen in zijn gronden (waarbij deze bodembestanddelen als 'onwinbaar' moesten worden beschouwd omdat de grondeigenaar zelf nooit een ontgrondingsvergunning voor de winning van deze bodembestanddelen had kunnen krijgen).

In de betreffende gronden lag een gasleiding die voor het afgraven van de gronden verlegd moest worden. De kosten van het verleggen van deze leiding waren hoger dan de verwachte opbrengst van de aanwezige bodembestanddelen, zodat als daarmee bij het bepalen van het voordeel rekening moest worden gehouden, er per saldo geen voordeel meer zou restereren.

De rechtbank oordeelde dat het verleggen van de gasleiding nodig was voor de uitvoering van het werk (het afgraven van de gronden) en de leiding ook verlegd had moeten worden als er geen bruikbare bodembestanddelen in de onteigende gronden hadden gezeten. De kosten van het verleggen van de gasleiding moesten daarom volgens de rechtbank bij het bepalen van het voordeel wegens de aanwezigheid van de bodembestanddelen buiten beschouwing blijven.

De Hoge Raad achtte dit oordeel onjuist: nu vast stond dat de bodembestanddelen uitsluitend konden worden gewonnen na verlegging van de daarin aanwezige gasleiding moesten de kosten van het verleggen van deze leiding juist wél bij het bepalen van het voordeel in aanmerking worden genomen. Het feit dat deze gasleiding in het kader van de uitvoering van het werk toch al had moeten worden verlegd,

moet op grond van de zogenoemde eliminatiereguleer buiten beschouwing blijven.

Het Hof Arnhem-Leeuwarden zal nu definitief moeten bepalen of er dan nog enig te verrekenen voordeel voor de grondeigenaar overblijft.

- *waardetoeslag wegens bijzondere geschiktheid*

In dezelfde zaak had de grondeigenaar tevens aanspraak gemaakt op een vergoeding wegens de bijzondere geschiktheid van zijn laag gelegen uiterwaardgronden voor de uitvoering van het project Ruimte voor de Rivier: dankzij die van nature al lage ligging kon de Staat volstaan met minder graafkosten dan wanneer deze gronden niet al zo laag waren gelegen. Daarmee zou deze lage ligging een voordeel voor de Staat inhouden, waarin de grondeigenaar wilde delen.

De deskundigen en de rechtbank hadden een extra vergoeding wegens bijzondere geschiktheid afgewezen: volgens vaste jurisprudentie kan van een dergelijke bijzondere geschiktheid alleen sprake zijn als de betreffende gronden eigenschappen bezitten die andere gronden die voor de uitvoering van het betreffende werk plegen te worden gebruikt, deze niet bezitten. In dit geval hadden de deskundigen en de rechtbank vastgesteld dat voor de uitvoering van een project als Ruimte voor de Rivier bij uitsteking uiterwaardgronden worden gebruikt; nu de onteigende uiterwaardgronden wat hoogteligging en aanwezigheid van bodembestanddelen betreft niet afwijken van andere uiterwaardgronden, waren de onteigende gronden in zoverre ook niet méér ('bijzonder') geschikt voor de uitvoering van het werk op deze gronden. De Hoge Raad volgde de rechtbank in deze beoordeling, zodat de grondeigenaar geen aanspraak kon maken op een 'extra' vergoeding/toeslag op de waarde van zijn gronden wegens bijzondere geschiktheid.

2. Waardevermindering overblijvende

3. Bijkomende schade

4. Kosten deskundigenbijstand

In het hiervoor genoemde arrest heeft de Hoge Raad tevens nog een oordeel gegeven over de kosten van deskundigenbijstand van de grondeigenaar. Volgens artikel 50 ow heeft een onteigende in beginsel recht op volledige vergoeding van de kosten van juridische en andere deskundige bijstand in verband met de onteigening, mits en voor zover het inroepen van de betreffende deskundige bijstand redelijk was en ook de hoogte van de kosten van

deze bijstand redelijk is (= de zogenoemde dubbele redelijkheidstoets). In 2015³ heeft de Hoge Raad daarbij al eens uitdrukkelijk bepaald dat dit ziet zowel op de kosten die de onteigende maakt in de administratieve onteigeningsfase als op de kosten in de gerechtelijke fase.

In de zaak die leidde tot het hiervoor genoemde arrest had de grondeigenaar in de administratieve onteigeningsfase met bijstand van een deskundige een beroep op zelfrealisatie gedaan: hij meende dat hij in staat was om zijn uiterwaardgronden zelf te ontgraven, overeenkomstig de eisen van het project Ruimte voor de Rivier, zodat er geen noodzaak was om deze gronden te onteigenen. De Kroon had dit beroep op zelfrealisatie echter verworpen. De rechtbank had hierin aanleiding gezien om aan de grondeigenaar geen vergoeding toe te kennen voor de kosten van deskundigenbijstand die samenhangen met dit (verworpen) beroep op zelfrealisatie: volgens de rechtbank waren dit geen kosten die op de voet van artikel 50 ow redelijkerwijs voor vergoeding in aanmerking kwamen.

De Hoge Raad volgde de rechtbank hierin niet. Voor zover de rechtbank had bedoeld te zeggen dat de kosten van een tevergeefs gedaan beroep op zelfrealisatie nooit in aanmerking komen voor vergoeding, achtte de Hoge Raad dit oordeel onjuist. Als de rechtbank had bedoeld te zeggen dat de kosten in verband met dit beroep alleen in dit geval 'redelijkerwijs' niet voor vergoeding in aanmerking kwamen, vond de Hoge Raad dit oordeel onvoldoende duidelijk gemotiveerd. Het Hof Arnhem-Leeuwarden zal daarom ook over dit aspect nog een nader oordeel moeten geven.

5. Recente literatuur

6. Wetgeving

Met ingang van deze kroniek zal ook periodiek aandacht worden besteed aan nieuwe ontwikkelingen rond de invoering van de Omgevingswet voor zover die relevant zijn voor het bepalen van de schadeloosstelling bij onteigening (en/of het vaststellen van de prijs bij toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten).

In de nieuwe Omgevingswet zal ook voorzien worden in een nieuwe wettelijke regeling voor respectievelijk onteigening en het gemeentelijk voorkeursrecht. Deze nieuwe wettelijke regelingen zijn vooralsnog opgenomen in een apart wetsvoorstel: het voorstel voor de Aanvullingswet Grondeigendom. Het

is de bedoeling dat de inhoud van deze aanvullingswet uiteindelijk opgaat in de nieuwe Omgevingswet.

De toenmalige minister van I&M heeft op 1 juli 2016 een eerste voorstel voor de Aanvullingswet Grondeigendom voor consultatie vrijgegeven. Naar aanleiding van de ontvangen reacties is dit voorstel op onderdelen aangepast. Het aldus aangepaste voorstel is in maart 2018 voor advies aan de Raad van State gestuurd. Dit advies wordt eind 2018 verwacht, waarna het definitieve wetsvoorstel in de loop van 2019 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. De invoering van de wet is voorzien tegelijk met de invoering van de nieuwe Omgevingswet. Volgens de laatste berichten zou dit in 2021 zijn.

Voor wat betreft onteigeningen wordt met het wetsvoorstel gestreefd naar een eenvoudigere regeling voor onteigening, die ook beter aansluit op de gangbare procedures in het omgevingsrecht. Daarbij zal een scherp onderscheid worden aangebracht tussen de besluitvorming over de onteigening en het vaststellen van de schadeloosstelling.

Het besluit over de onteigening zal worden genomen en getoetst binnen het bestuursrecht. In de plaats van het (huidige) KB en onteigeningsvonnis van de civiele rechter zal het laatste woord over de onteigening zelf in de nieuwe regeling komen van de bestuursrechter (rechtbank, en in hoger beroep de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

De schadeloosstellingsprocedure zal – evenals nu – worden afgewikkeld in het civiele recht. Uitgangspunt blijft daarbij dat de schadeloosstelling een volledig vergoeding vormt van alle schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg van de onteigening is. In de nieuwe procedure zal meer ruimte worden gemaakt voor regie en maatwerk door de rechtbank om zo de procedure voor het vaststellen van de schadeloosstelling waar mogelijk te vereenvoudigen en te bekorten. In een volgende kroniek zal hierop nader worden ingegaan.

Noten

1. Mr. I.P.A. van Heijst is advocaat bij 't Regthuys te Rozendaal, Gld. Hij treedt daarnaast regelmatig op als arbiter of bindend adviseur in vastgoed- en aansprakelijkheidskwesties, als voorzitter van schadecommissies in planschade- en nadeelcompensatiezaken, en als rechtbankdeskundige in onteigeningsprocedures.
2. HR 1 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:1694 inzake BBL/X
3. HR 6 feb. 2015, ECLI:NL:HR:2015:250 inzake X/ gemeente Weert