

Onteigening: Moet onteigenaar gehele Kroondossier inbrengen in procedure?

Waar gaat het [arrest](#) over?

1.

Het bovenstaande arrest behandelt een aantal interessante (rechts)vragen:

- a. Past de toepassing van artikel 843a Rv (de vordering tot inzicht en afgifte van bescheiden) binnen het onteigeningsgeding?
- b. Ligt in de Onteigeningswet, de Algemene wet bestuursrecht of in een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur besloten dat de onteigenaar alle stukken die onder de Kroon berusten in het geding moet brengen?
- c. Is er reden om afscheid te nemen van de rolverdeling tussen de Kroon en de civiele rechter?

De Hoge Raad beantwoordt deze vragen allemaal in kernachtige bewoordingen met het antwoord: neen!

Past een incident als bedoeld in 843a Rv in het onteigeningsgeding?

2.

Het geding omtrent onteigening bestaat heden ten dage vrijwel altijd uit twee fasen. In de eerste fase wordt de vordering tot onteigening behandeld en een voorschot op de schadeloosstelling vastgesteld. In de tweede fase wordt de definitieve schadeloosstelling vastgesteld (zie Hoofdstuk IIIa Afdeling 2 Onteigeningswet). De eerste fase van het geding is een fase die spoedig moet worden afgerond. Dit komt onder meer tot uiting in artikel 24 lid 1 Onteigeningswet waarin is bepaald dat de rechtbank onteigeningszaken behandelt voor elke andere zaak. Het komt ook tot uiting in de jurisprudentie van de Hoge Raad. In onder meer diens arrest van 1 november 1989 (*NJ* 1990/289) onderstreept de Hoge Raad dit met de overweging dat bij onteigeningszaken sprake is van 'een op spoed en eenvoud ingestelde regeling van de procesgang'. In deze rechtsgang zijn op grond van artikel 2 Onteigeningswet de bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing voor zover daarvan bij de Onteigeningswet niet is afgeweken. Die afwijking kan behalve uit een uitdrukkelijke in de Onteigeningswet opgenomen wetsbepaling, ook volgen uit het stelsel van die wet en de aard van het onteigeningsgeding (zie randnummer 4.5 conclusie A-G Valk). Het is tegen voormelde achtergrond dat de vraag over toepassing van artikel 843a Rv in het onteigeningsbeding gezien moet worden.

3.

Artikel 843a Rv brengt mee dat een partij in een lopende procedure (zoals een onteigeningsprocedure) (onder meer) bij incidentele vordering kan eisen dat inzage wordt verschaft in of afschrift wordt verstrekt van bepaalde stukken. Het gaat dan om

stukken waarover de wederpartij beschikt en waarvan de andere partij die met de wederpartij in een rechtsbetrekking verkeert, meent dat die wel eens steun zouden kunnen geven aan een of meer van diens stellingen. Uit artikel 209 Rv volgt dat - indien de zaak dat meebrengt - op een incident eerst vooraf wordt beslist. Het behoeft geen betoog dat het incident kan interfereren met het op spoed gerichte karakter van de (eerste fase van) de onteigeningsprocedure. Betekent reeds deze constatering dat voor toepassing van artikel 843a Rv geen plaats is in het onteigeningsgeding? De Hoge Raad meent van niet. De Hoge Raad oordeelt - in lijn met de conclusie van de A-G - dat aan de behandelende rechter is voorbehouden om per concreet geval te beoordelen of de behandeling van een vordering op de voet van art. 843a Rv tot onaanvaardbare vertraging van de procedure zal leiden.

Bestaat er een plicht voor de onteigenaar tot het overleggen van alle stukken die aan de Kroon zijn verstrekt?

4.

De Onteigeningsprocedure kent behoudens de twee fasen in het civiele geding nog een onderscheid in fasen. Eerst moet de administratieve fase bij de Kroon doorlopen worden en pas daarna kan een vordering tot onteigening bij de civiele rechter worden ingesteld. In de administratieve fase wordt de Kroon verzocht een Koninklijk Besluit te nemen waarbij onteigening 'wordt toegestaan'. In deze fase wordt het publiek belang, de noodzaak en de spoed van de onteigening beoordeeld. Dit betreft een bestuurlijke afweging waarbij de Kroon vanzelfsprekend ook acht slaat op wat uit de Onteigeningswet, de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voortvloeit. Nadat het Koninklijk Besluit tot onteigening tot stand is gekomen, heeft de onteigenaar een 'titel' om bij de civiele rechter te vorderen dat de onteigening wordt uitgesproken. De civiele rechter beoordeelt in dat kader ook of de Kroon heeft gehandeld binnen de kaders van de wet en/of de Kroon in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat onteigening in het publiek belang noodzakelijk en spoedig aangewezen is (zie hierover onder 5 van deze noot).

5.

Het behoeft geen betoog dat in het kader van de toets van het Koninklijk Besluit van belang kan zijn wat de Kroon allemaal wel en niet bij diens oordeel heeft betrokken. Noopt dat de onteigenaar tot het overleggen van het complete kroondossier? Neen, zegt de Hoge Raad. Redengevend daarvoor is dat enerzijds noch in de Onteigeningswet noch in de Algemene wet bestuursrecht noch in de beginselen van fair trial en equality of arms een grondslag is te vinden voor een dergelijke verplichting. De reden daarvoor is eenvoudig. De onteigende heeft het in zijn macht om de stukken zelf bij de Kroon op te vragen. Van een ongelijk speelveld is dan ook geen sprake. Verder oordeelt de Hoge Raad dat het voor het rechterlijk oordeel over de rechtmatigheid van het Koninklijk Besluit niet nodig is dat de rechter beschikt over het integrale Kroondossier.

6.

Het eerste (de onteigende kan zelf de stukken opvragen) acht ik begrijpelijk. Het tweede (het is niet nodig dat de rechter beschikt over het dossier) ook omdat een

onteigende - naar de huidige stand van zaken - in een civiel onteigeningsgeding moet worden bijgestaan door een advocaat en die geacht mag worden bezwaren over de bestuurlijke afweging aangaande nut, noodzaak en spoed adequaat over het voetlicht te kunnen brengen. Of voorts voldaan is aan de (formeel) wettelijke vereisten, kan door de rechter beoordeeld worden zonder kennis te nemen van het Kroondossier. Of het tweede punt ook nog opgaat na inwerkingtreding van de Omgevingswet is de vraag. Immers dan dient de rechter - ook als de onteigende niet in het geding verschijnt - ambtshalve te beoordelen of het besluit tot onteigening door de beugel kan (zie hiervoor ook onder 8 van deze noot).

Is er reden om afscheid te nemen van de rolverdeling tussen de Kroon en de civiele rechter?

7.

In het voorgaande is reeds beschreven dat onteigening twee fasen kent (administratief en civiel). In de eerste fase speelt de Kroon een rol en in de tweede fase de civiele rechter. Omtrent de rolverdeling tussen beide overwoog de Hoge Raad in onder meer diens arrest van 9 februari 2000 (*NJ* 2000/418, m.nt. P.C.E. van Wijmen) het volgende:

“De wetgever heeft in de Onteigeningswet aan de burgerlijke rechter die zich over de vordering tot onteigening moet uitspreken, immers een nauwkeurig afgebakende taak opgedragen. Tot die taak behoort niet de beoordeling van de vraag naar het algemene nut van het voorgenomen werk en de omvang daarvan, naar de plaats waar het werk tot uitvoering moet komen, naar de voor de uitvoering van dat werk benodigde grond met nauwkeurige aanwijzing van de desbetreffende terreinen en (...) naar de noodzaak om tot onteigening over te gaan, noch de afweging van de bij dit een en ander betrokken belangen, met name het algemene belang tegenover het door de onteigening te treffen individuele belang van de bij die terreinen belanghebbenden; de beoordeling van die vragen is overgelaten aan het bestuur. Met dit wettelijke stelsel is een zelfstandige beoordeling van voormelde vragen door de onteigeningsrechter naar het tijdstip van zijn uitspraak in strijd. (...) Voor een zelfstandige beoordeling door de onteigeningsrechter van de noodzaak tot onteigening naar het tijdstip van zijn uitspraak is wèl plaats indien hetgeen de gedaagde aanvoert met betrekking tot de noodzaak van onteigening, zo dat juist wordt bevonden, meebrengt dat de onteigening in het licht van na (de goedkeuring van) het onteigeningsbesluit gewijzigde of aan het licht gekomen omstandigheden aan de zijde van de onteigenende partij in strijd is met het recht omdat de onteigening niet (meer) geschiedt ten behoeve van het doel waarvoor volgens het onteigeningsbesluit onteigend wordt (...) of omdat ten gevolge van gewijzigde inzichten met betrekking tot de uitvoering van een bestemmingsplan of enig ander aan de onteigeningswet ten grondslag liggend besluit of plan niet (meer) kan worden gezegd dat de onteigening geschiedt ter uitvoering van dat plan (...).”

Kort en goed toetst de rechter aldus het bestuurlijk deel van het besluit tot onteigening enigszins terughoudend in die zin dat de rechter niet op de stoel van het bestuur gaat zitten. Sommigen noemen dit een marginale toets, maar dat is het niet. De rechter toetst vol, maar hoedt zich er voor om het spreekwoord ‘schoenmaker blijf bij uw leest’

geweld aan te doen. De rechter gaat over het recht en niet over politiek-bestuurlijke afwegingen.

8.

De Onteigeningswet zal, na inwerkingtreding, opgaan in de Omgevingswet. In die wet verandert de onteigeningsprocedure van gedaante. Het Koninklijk Besluit verdwijnt en daarmee de toets door de Kroon. In plaats daarvan komt een besluit tot onteigening van het algemeen bestuur van een gemeente, een provincie, een waterschap of de Minister die het aangaat (zie artikel 11.4 Omgevingswet). Dit besluit moet ter bekrachtiging worden voorgelegd aan de bestuursrechter. Deze toetst ambtshalve en/of naar aanleiding van zienswijzen (zie artikel 16.106 en artikel 16.107) of het besluit in stand kan blijven. Indien geen zienswijzen zijn ingediend wijst de rechtbank het verzoek tot bekrachtiging (ambtshalve) af. Afwijzing vindt plaats indien de onteigeningsbeschikking niet aan de vormvoorschriften voldoet, het onteigeningsbelang niet voldoet of ontbreekt, de noodzaak en/of de urgentie ontbreekt of ontbreken. Tijdens de parlementaire behandeling van de wet is de vraag opgekomen wat de omvang zou moeten zijn van deze laatste ‘basistoets’ door de bestuursrechter. Geldt daarvoor hetzelfde als voor de toets door (thans) de civiele rechter van het Kroonbesluit?

9.

Deze vraag over de omvang van de toets komt op omdat tijdens de parlementaire behandeling van de Omgevingswet een amendement van lid Bisschop is aangenomen waarin het woord kennelijk uit artikel 16.107 is geschrapt. Daarmee werd beoogd om er geen twijfel over te laten bestaan dat door de rechter “daadwerkelijk een volle intensieve toets wordt gedaan” (zie [Kamerstukken II 2019/20, 35133, nr. 32](#)). Gezien voormelde bedoeling van de wetgever zou betoogd kunnen worden dat de toets door de bestuursrechter intensiever dient te zijn dan als beschreven in nr. 5 van deze noot. Verder kan betoogd worden dat daarbij past dat de bestuursrechter, zeker bij ambtshalve toetsing, het volle dossier verkrijgt. Ik wijs erop dat de A-G dit anders ziet. Deze schrijft in zijn conclusie onder 3.19 en 3.20 dat de wetgever weliswaar een voorkeur heeft voor een volle toets, maar het aan de bestuursrechter over laat om de juiste maat te vinden en de wetgever het advies van de Raad van State om de volle toets duidelijker in de wet op te nemen opzettelijk niet heeft overgenomen.

10.

De Hoge Raad vindt de voornoemde ‘discussie’ mogelijk wel interessant, maar niet interessant genoeg om er woorden aan te wijden. De Hoge Raad volstaat met de overweging dat er geen reden is om te anticiperen op de Omgevingswet omdat de Kroon daarin geen rol meer speelt. Het is dus nog even geduld betrachten op dit punt voordat duidelijk is hoe de toets onder de Omgevingsrecht uit zal vallen; vol marginaal of vol intensief.