

BR 2024/33

Kroniek administratief onteigeningsrecht 2022 en 2023

Mr. N.C.H. Vrijsen, mr. H.X. Botter, mr. E.W.J. de Groot & A.C.M. Romme-van de Riet LLB, datum 07-05-2024

Datum	07-05-2024
Auteur	Mr. N.C.H. Vrijsen, mr. H.X. Botter, mr. E.W.J. de Groot & A.C.M. Romme-van de Riet LLB ^[1]
JCDI	JCDI:ADS960592:1
Vakgebied(en)	Bouwrecht (V) Onteigeningsrecht (V) Onteigeningsrecht / Onteigening Onteigeningsrecht / Schadeloosstelling Onteigeningsrecht / Voorkeursrecht
Wetgeving	art. 18, 40, 41, 59, 78 Onteigeningswet; art. 16.33b, 16.97 Omgevingswet; art. 21a, 21b, 22 Tracéwet

1. Inleiding

In vervolg op onze kroniek onteigeningsrecht 2022 en 2023^[2] over de civielrechtelijke procedures wordt onderstaand ingegaan op de Kroonjurisprudentie uit de jaren 2022 en 2023. Eind 2023 zijn er zeer veel onteigeningsverzoeken bij de Kroon ingediend die allemaal nog onder het oude recht zullen moeten worden afgehandeld. Tegen die achtergrond vermoeden wij dat er - ondanks de inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: Ow) per 1 januari 2024 - nog altijd behoefte zal bestaan aan een kroniek die thematisch ingaat op de Kroonjurisprudentie uit 2022 en 2023. Dat geldt te meer nu de verwachting is dat de bestuursrechter bij de bekrachtiging van onteigeningsbeschikkingen onder de Ow waarschijnlijk aansluiting zal zoeken bij de bewuste Kroonjurisprudentie.

2. Administratieve onteigeningsprocedure

2.1 Formele aspecten

In deze kroniekperiode diende de Kroon veelvuldig de formele aspecten van de tegen de Koninklijke Besluiten (hierna: KB's) ingediende zienswijzen te beoordelen. Het belanghebbende-begrip, termijnoverschrijding en aanvulling van het verzoekbesluit zijn voorbijgekomen.

Om met dit eerste thema te beginnen; een reclamant kan als belanghebbende in de zin van de Ow worden aangemerkt als deze reclamant een zakelijk of persoonlijk recht kan doen gelden op de in een onteigeningsbesluit begrepen gronden of uit andere hoofde rechtstreeks bij een onteigeningsbesluit is betrokken.^[3] Belanghebbenden zijn in ieder geval degenen die worden vermeld in de kadastrale registratie van de te onteigenen onroerende zaken en degenen waarvan de verzoeker heeft aangegeven dat zij een persoonlijk en/of zakelijk recht hebben ten aanzien van de ter onteigening aan te wijzen zaken. De zienswijze van een 'geïnteresseerde burger' kan dus niet in behandeling worden genomen. ^[4]

In het KB van 30 november 2022 ten behoeve van de aanleg en aanpassing van knooppunt Hoopolder A27/A59 zien we terug dat niet eenieder op de hoogte is van de inschrijving van zijn eigendommen in het Kadaster.^[5] Een reclamant werd er (ongewenst) mee geconfronteerd dat zijn echtgenoot/geregistreerd partner in de lijst met namen werd opgenomen en probeerde daar middels een zienswijze een stokje voor te steken. Overigens zonder succes. De verzoeker mag bij het opstellen van de lijst van de te onteigenen zaken uitgaan van de basisregistratie van het Kadaster. Bovendien is een echtgenoot of geregistreerd partner misschien geen eigenaar, maar zij worden wel vermoed mede-belanghebbende te zijn bij de onteigening. Aanpassing van de lijst is dus niet nodig. Zelfs als in de lijst een fout staat die de reclamant als zeer pijnlijk ervaart, is er volgens de Kroon geen reden om de lijst aan te passen.^[6]

Overigens wordt ook enige inspanning van de reclamant verwacht. Zo volgt uit het KB van 6 juli 2022 dat het de verzoeker niet kan worden aangerekend als hij een niet in het Kadaster ingeschreven gebruiker van de grond niet aanschrijft, als na meerdere keren vragen de eigenaar niet meldt dat er nog andere belanghebbenden zijn.^[7] In dat kader wordt door de Kroon tevens aandacht besteed aan de verwevenheid tussen de eigenaar en de rechtspersoon die de grond in gebruik heeft. In dit geval was de eigenaar namelijk tevens vennoot van de vennootschap onder firma die de grond in gebruik had voor de uitoefening van een kwekerij. Als een eigenaar wel een persoonlijke kennisgeving heeft ontvangen, valt volgens de Kroon niet in te zien op welke wijze de belangen van de vennootschap onder firma zijn geschaad als deze rechtspersoon zelf geen kennisgeving ontvangt. Overigens heeft het niet aanschrijven van de vennootschap onder firma er in dit geval ook niet aan in de weg gestaan dat er tijdig een zienswijze is ingediend door de eigenaar.^[8]

Met betrekking tot het tweede formele aspect, de termijnoverschrijding, is het KB van 21 oktober 2022 interessant.^[9] In dit geval was een reclamant zes dagen te laat met het indienen van zijn zienswijze. De reclamant geeft aan dat hij de brief was kwijtgeraakt waarin de verzoeker hem heeft geïnformeerd over de kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerp-onteiningsbesluit. Pas zes dagen na het einde van de terinzagelegging vond hij de brief terug en is hij bekend geworden met het ontwerp en de terinzagelegging. Hij heeft toen meteen een (pro-forma)zienswijze ingediend. De reclamant is van mening dat zijn zienswijze op grond van het evenredigheidsbeginsel ontvankelijk is en dus inhoudelijk moet worden beoordeeld, omdat zijn rechtsbescherming hem is ontnomen. Ter onderbouwing verwijst de reclamant naar het *Varkens in Nood*-arrest^[10] en het *Benthem*-arrest.^[11] Volgens de reclamant volgt hieruit dat een belanghebbende altijd toegang moet hebben tot de bestuursrechter, ongeacht het feit of hij een zienswijze naar voren heeft gebracht. In de administratieve fase van de onteigening is echter geen beroep mogelijk. De rechtmatigheid van het besluit wordt dus niet beoordeeld door een bestuursrechter, maar alleen door de Kroon. Volgens de reclamant schaadt hem dit in zijn rechtsbescherming en zijn recht op een eerlijk proces in de zin van artikel 6 EVRM. Als hij in beroep had kunnen gaan, dan had hij vanwege de recente jurisprudentie alsnog zijn gronden naar voren kunnen brengen en die waren dan inhoudelijk beoordeeld.^[12]

Deze bepleite analoge toepassing ten spijt, overweegt de Kroon dat de termijnoverschrijding niet verschoonbaar is. Niet ter discussie staat dat de reclamant de brief heeft ontvangen. Uit de zienswijze blijkt bovendien dat de brief niet is zoekgeraakt, maar dat de reclamant deze niet heeft geopend. Had hij deze wel geopend, dan had hij kennis kunnen nemen van de terinzagelegging en binnen de termijn een zienswijze in kunnen dienen. Over de *Varkens in Nood*-jurisprudentie merkt de Kroon het volgende op. Op grond van deze jurisprudentie is het niet zo dat een te laat ingediende zienswijze alsnog ontvankelijk zou moeten worden verklaard. Deze jurisprudentie gaat erover in hoeverre toch in beroep kan worden gegaan, als geen zienswijze is ingediend. Als de redenering van de reclamant gevolgd zou worden, betekent dit dat het niet uitmaakt wanneer een zienswijze wordt ingediend. Dat zou dan op elk moment tijdens de administratieve procedure kunnen worden gedaan. Dat is, gelet op de rechtszekerheid, niet de bedoeling. Daarom is er een wettelijke termijn vastgelegd waarbinnen zienswijzen kunnen worden ingediend. Vaste jurisprudentie is dat buiten de termijn ingediende zienswijzen tot niet-ontvankelijkheid leiden (tenzij de overschrijding verschoonbaar is).^[13] Dat tegen een KB geen beroep mogelijk is, is in de Awb bepaald. De bewering van de reclamant dat hij onteigend wordt zonder dat hij daartegen rechtsmiddelen heeft kunnen indienen, is niet juist. Er stond voor de reclamant niets in de weg om tijdig een zienswijze in te dienen. Dat hij dat om moverende redenen, wat daar ook van zij, niet heeft gedaan, komt naar het oordeel van de Kroon voor zijn rekening en risico. De Kroon had hier nog aan toe kunnen voegen dat de Hoge Raad in september 2022 (een maand eerder dan het KB) heeft geoordeeld dat het Verdrag van Aarhus alleen ziet op besluiten die effect hebben op het milieu en daar valt het

[14]

onteigeningsbesluit niet onder. De Kroon voegt wel aan zijn overwegingen toe dat het de reclamant vrijstaat om zijn gronden in de gerechtelijke fase naar voren te brengen.^[15] Wij merken op dat uit de jurisprudentie van de Hoge Raad echter volgt dat verweren die voor het eerst bij de civiele rechter naar voren worden gebracht in beginsel kunnen worden gepasseerd.^[16]

Ten derde is noemenswaardig wat de Kroon overweegt over het bestendig beleid in het geval dat de verzoeker door de Kroon om verbeteringen en aanvullingen wordt gevraagd. Bij de voorbereiding van het KB wordt door de Kroon, evenals onder de Ow,^[17] de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gebruikt van afdeling 3:4 Awb. In dat kader kan de Kroon te allen tijde nadere informatie opvragen die voor de beoordeling relevant is. Dit naar analogie van artikel 4:5 Awb waarin is bepaald dat een aanvraag niet buiten behandeling wordt gelaten dan nadat de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag aan te vullen. Ondanks dat in de Ow niets is bepaald over de mogelijkheid van aanvulling of verbetering, kan op basis van het bepaalde in de Awb en hetgeen bestendig beleid is toch aan de verzoeker om verbeteringen of aanvullingen worden gevraagd.^[18]

2.2 Planologische grondslag/gekozen titel

De Kroon benoemt nog maar eens dat de planologische aspecten in het kader van de administratieve onteigeningsprocedure niet zelfstandig kunnen worden beoordeeld, maar in de procedure op grond van de Wro (oud) aan de orde gesteld hadden kunnen worden. Onder planologische aspecten vallen onder meer de verkeersveiligheid,^[19] de stelling dat het hele object van de reclamant moet worden aangekocht,^[20] dat de te onteigenen grond niet wordt bestemd voor de verbreding als zodanig^[21] en dat het plan economisch niet haalbaar is vanwege de hoge kosten.^[22] Onder dat laatste aspect vallen ook de vragen over het al dan niet in stand blijven van een exploitatieplan ten behoeve van het kostenverhaal.^[23]

Ook in deze kroniekperiode is herhaald dat voor het starten van een administratieve onteigeningsprocedure krachtens artikel 78 Ow niet is vereist dat het bedoelde plan onherroepelijk is. Dit geldt ook voor een onteigeningsprocedure op grond van titel II^[24] en titel IIa.^[25] Het is ook niet mogelijk om op grond van de Ow in het KB over een titel IIa-onteigening op te nemen dat dit komt te vervallen, indien het planologische besluit dat hieraan ten grondslag ligt niet onherroepelijk wordt. Een dergelijke ontbindende voorwaarde kan op grond van titel IIa Ow volgens het bestendig beleid van de Kroon niet worden gesteld. Daarbij merkt de Kroon op dat de wetgever in de Tracéwet de mogelijkheid heeft opengesteld om in afwachting van een uitspraak van de Afdeling op beroepen tegen een Tracébesluit, door de verzoeker kan worden overgegaan tot de start van de gerechtelijke onteigeningsprocedure. Artikel 21a Tracéwet bepaalt dat de in artikel 18 lid 1 Ow bedoelde dagvaarding kan geschieden nadat het Tracébesluit is vastgesteld. Artikel 21b Tracéwet bepaalt dat het vonnis van onteigening van de rechtbank niet eerder in de openbare registers kan worden ingeschreven dan nadat het Tracébesluit onherroepelijk is geworden.^[26] Mocht de Afdeling lopende de administratieve dan wel de gerechtelijke procedure het Tracébesluit vernietigen of de staatssecretaris opdragen een gebrek te herstellen, dan zijn de belangen van de rechthebbenden door artikel 21b Tracéwet voldoende gewaarborgd.^[27]

2.3 Noodzaak tot onteigening

2.3.1 Onteigeningsverzoek prematuur

In deze kroniekperiode heeft één onteigeningsverzoek de finish niet gehaald. Het betreft het verzoek van de provincie Limburg om voor VDL Nedcar grond te verwerven om de uitbreiding van de fabriek te realiseren. Bovendien dient extra grond te worden verworven om de aanleg en aanpassingen van de infrastructurele voorzieningen te realiseren, die ervoor moeten zorgen dat de toenemende verkeersdruk als gevolg van de uitbreiding bij VDL Nedcar wordt opgevangen. De reclamanten wijzen er echter op dat het feit dat de uitbreiding van de fabriek planologisch is ingepast nog niet betekent dat deze daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Als de uitbreiding niet wordt gerealiseerd, is het ook niet meer noodzakelijk om de wijzigingen aan de infrastructurele werken te realiseren. Daarmee ontbreekt volgens de reclamanten de noodzaak (en urgentie) om te onteigenen. De Kroon gaat hierin mee. Tussen de uitbreiding en de aanpassingen aan de infrastructuur bestaat een onlosmakelijke samenhang. In de anterieure overeenkomst is ook door de provincie

als voorwaarde gesteld dat zij de kosten voor de infrastructuur alleen zal maken als de uitbreiding is gerealiseerd. Nu het blijkt dat de verhandelde op de hoorzitting onduidelijk blijft wanneer de uitbreiding wordt gerealiseerd, is het ook niet zeker of de aanpassingen van de infrastructuur onvoorwaardelijk doorgang zal vinden. Daarmee is volgens de Kroon (op dit moment) niet zeker of en wanneer de werkzaamheden ter realiseren van de bestemmingen (de aanpassing van de infrastructuur) in het inpassingsplan zullen starten. Nu het onzeker is of de aanpassingen binnen de urgentietermijn van vijf jaar worden uitgevoerd, acht de Kroon de noodzaak en urgentie van de onteigening niet aangetoond.^[28]

2.3.2 Toetsing van het minnelijk overleg

2.3.2.1 Hoogte van de vergoeding

Een ander aspect van de administratieve onteigeningsprocedure betreft de toetsing van het minnelijk overleg. Hoe zat het ook alweer? Onteigening is een uiterste middel, hiervan mag pas gebruik worden gemaakt als het minnelijk overleg voor het begin van de administratieve onteigeningsprocedure niet of niet in de gewenste vorm tot overeenstemming heeft geleid. De verzoeker dient zich voorafgaand aan de start van de administratieve onteigeningsprocedure voldoende in te spannen om met de eigenaren tot overeenstemming te komen. Als de verzoeker zich voldoende heeft ingespannen, staat daarmee de noodzaak voor de onteigening vast. De Kroon stelt voorop dat als het gevoerde minnelijke overleg niet heeft geleid tot overeenstemming, dit niet maakt dat het minnelijk overleg niet serieus is geweest.^[29]

Veelvuldig is in de zienswijzen geklaagd over de wijze waarop het minnelijk overleg is gevoerd. De Kroon herhaalt deze kroniekperiode de uitgangspunten uit de artikelen 40 en 41 Ow en wijst erop dat de samenstelling en de hoogte van de schadeloosstelling in het kader van de administratieve onteigeningsprocedure niet ter beoordeling staat.^[30] Ook de vraag of alle schadecomponenten zijn opgenomen in de schadeloosstelling wordt niet beantwoord in de administratieve onteigeningsprocedure. Dat betekent ook dat in de administratieve onteigeningsprocedure niet ter beoordeling staat of de nadeelcompensatie moet worden betrokken bij de schadeloosstelling, want dit ziet op de hoogte en de samenstelling.^[31]

In de KB's van 8 maart 2022 en 30 november 2022 ten behoeve van de reconstructie van knooppunt Hooipolder A27/A59 wordt daarnaast in herinnering geroepen dat een eigenaar van de te onteigenen grond op basis van een volledige schadevergoeding gecompenseerd zal worden, maar dat er een andere juridische ingang is voor resterende schade. Namelijk in het geval van de reconstructie van knooppunt Hooipolder A27/A59 door het indienen van een verzoek op grond van artikel 22 Tracéwet.^[32]

In vele gevallen kan de verzoeker aan de hand van de kadastrale inschrijving achterhalen van wie hij de te onteigenen grond minnelijk kan aankopen. Er bestaat echter ook een mogelijkheid dat niet alle rechthebbenden zijn te traceren. De Kroon licht toe dat de verzoeker dan kan volstaan met een gezamenlijke aanbieding aan de bekende eigenaren/rechthebbenden. De bekende eigenaren van de onroerende zaak kunnen - aldus de Kroon - vervolgens bij de rechtbank verdeling van het eigendom vorderen op grond van artikel 3:178 BW. Op basis van de uitkomst van de verdeling kunnen de eigenaren bij de consignatiekas om uitkering van het hen toekomende deel van de schadeloosstelling vragen.^[33] Waarom deze ingewikkelde route nodig is, is de vraag. Eenieder die beweert eigenaar te zijn, kan immers het verzoek indienen om in het geding van onteigening tussen te komen zolang de eindconclusies door partijen niet genomen zijn.^[34]

Er moet in beginsel (tenzij de eigenaar het perceel vrij van huur en andere rechten kan opleveren) ook worden onderhandeld met derde-belanghebbenden. In het hierboven reeds aangehaalde KB van 6 juli 2022 ten behoeve van de aanleg van de N629 stelde de kwekerij dat er ten onrechte niet met haar was onderhandeld. De Kroon constateerde echter dat de bewuste kwekerij geen directe gebruiker was van de in de onteigening betrokken grond, wat reeds voldoende reden is om geen separaat aanbod uit te brengen aan die partij. Los daarvan speelde een rol dat de eigenaar (en zijn zoon) de gestelde belangen van de kwekerij in de onderhandelingen in het overleg hebben betrokken.^[35]

2.3.2.2 Inhoud van de koopovereenkomst

Naast de hoogte van de schadeloosstelling en de schadecomponenten bestaat voor de Kroon in de administratieve onteigeningsprocedure ook geen ruimte om zelfstandig uitspraken te doen over de inhoud van en de voorwaarden die verbonden zijn aan de koopovereenkomst die de reclamanten is aangeboden. De inhoud en de voorwaarden moeten worden overeengekomen in het minnelijk overleg. In het KB van 30 november 2022 ten behoeve van de reconstructie van knooppunt Hoopolder A27/A59 kreeg een reclamant het zodoende in de administratieve fase niet voor elkaar dat een onderhoudsvoorstel ten aanzien van het ter plaatse aanwezige Jacobskruiskruid in de koopovereenkomst werd vastgelegd.^[36]

2.3.2.3 Alternatieve compensatie

De Kroon overweegt dat de Ow de verzoeker niet verplicht tot schadeloosstelling in de vorm van compensatiegrond of andere oplossingen. Uitgangspunt is een volledige schadeloosstelling in geld. Desondanks bestaat de mogelijkheid tot een schadeloosstelling in een andere vorm dan geld in het minnelijk overleg. Als de reclamant duidelijk maakt dat dit de voorkeur heeft, dient de verzoeker te onderzoeken of daaraan tegemoetgekomen kan worden. Omdat onteigening een uiterste middel is, is de noodzaak tot onteigening immers ook afhankelijk van de wijze waarop dat minnelijk overleg is en zal verlopen. In het KB van 16 februari 2022 ging deze vlieger echter niet op voor de reclamant. In deze zaak blijkt namelijk dat de eigenaar tijdens het minnelijk overleg niet eens heeft verzocht om een andere locatie.^[37] Men vraagt zich wel eens af welke andere vormen van schadeloosstelling worden verzocht door eigenaren.

2.3.3 Zelfrealisatieverweer

Niet nieuw, maar nog altijd veelvuldig terug te vinden in deze kroniekperiode is het zelfrealisatieverweer. Met dit verweer wordt gesteld dat de noodzaak tot onteigening ontbreekt, omdat de eigenaar bereid en in staat is om de in het bestemmingsplan opgenomen ontwikkeling zelf te realiseren. Hierop - 'het recht op zelfrealisatie' - kan een uitzondering worden gemaakt in de situatie dat de eigenaar een andere vorm van planuitvoering wenst dan die welke de onteigenaar voor ogen staat. In dat geval moet de onteigenaar wel kunnen aantonen dat het algemeen belang de door hem gewenste vorm van uitvoering vordert. Voor zelfrealisatie is vereist dat de eigenaar over voldoende kennis, kapitaal en expertise beschikt om het plan te kunnen uitvoeren. Daarnaast moet de eigenaar gerichte plannen overleggen. Een reden om een zelfrealisatieverweer niet te honoreren, kan zijn dat de eigenaar niet over voldoende aaneengesloten grond beschikt om de bestemming zelf op doelmatige wijze te kunnen realiseren of als de te onteigenen grond geen afzonderlijk deel van het te realiseren complex kan vormen. Wanneer er sprake is van een bestemmingsplan dat integraal moet worden uitgevoerd, kan de eigenaar eveneens geen beroep op zelfrealisatie doen als hij daarvoor onvoldoende grond bezit. Bij een beoogde zelfrealisatie dient de eigenaar zijn plannen ter zake tijdig en op een duidelijke manier aan de gemeente kenbaar te maken. Tijdig houdt in dat het zelfrealisatieverzoek voor de start van de onteigeningsprocedure, dus voor het verzoekbesluit ex artikel 78 lid 1 Ow, is voorgelegd aan de verzoeker. Op die manier kan de gemeenteraad dit verzoek meewegen in de afweging van de onteigeningsnoodzaak. Daar staat voor de gemeente de plicht tegenover om in ieder geval vóór de terinzagelegging van het ontwerpraadsbesluit tot onteigening voldoende duidelijkheid te verschaffen over de door de gemeente voorgestane wijze van planuitvoering.^[38]

In deze kroniekperiode zijn de zelfrealisatieverweren allemaal afgewezen. Zo overweegt de Kroon in het KB van 13 mei 2022 ten behoeve van de nieuwbouwwijk Bloemendaalderpolder II dat uit het beeldkwaliteitsplan, het verkavelingsplan en het landschapsontwikkelingsplan volgt dat op de gronden van de reclamanten geen woningbouw is voorzien. In dat licht moet naar het oordeel van de Kroon worden vastgesteld dat de voorgestane zelfrealisatie van woningen op hun gronden niet overeenkomt met de aldaar door de verzoeker voorgestane wijze van planuitvoering.^[39] In het KB van 16 februari 2023 achtte de Kroon van belang dat de reclamanten tijdens het minnelijk overleg meermaals hebben aangegeven liever hun eigen plan te willen realiseren, namelijk het bouwen van appartementen dan het plan van de verzoeker zijnde grondgebonden woningen. Bovendien vinden ze het plan van de verzoeker dramatisch slecht, maar stellen zij dat als het zou moeten, ze het zelf kunnen realiseren. De Kroon gaat hier niet in mee. Een concreet plan ontbreekt en het is

maar de vraag of de reclamanten financieel in staat zouden zijn om de woningen te realiseren. In dat kader betreft de Kroon namelijk dat de reclamanten tijdens de zitting in een andere gerechtelijke procedure hebben verklaard dat zelfrealisatie van grondgebonden woningen financieel niet haalbaar is voor hen.^[40]

Wat betreft de toetsing van de benodigde kennis en expertise zagen wij terug dat een reclamant verwees naar de eerdere projecten die hij heeft ontwikkeld. In dit geval was dat een aantal windturbines, maar dat zegt volgens de Kroon nog niet dat deze reclamant ook heeft aangetoond dat hij ook in staat is om een bedrijfsbestemming te realiseren.^[41]

2.3.4 Minder vergaand middel

In een kwestie die leidde tot het KB van 13 mei 2022 had de eigenaar gesteld dat de onteigening niet noodzakelijk was, omdat er ook kon worden volstaan met een gedoogplicht. De Kroon meende echter dat - daargelaten of er überhaupt een gedoogplicht kon worden opgelegd - het noodzakelijk was dat de verzoeker zou beschikken over de eigendom van de bewuste percelen.^[42]

In het KB van 23 mei 2022 werd een perceel onteigend om daarop een steunberm en beheerstrook te realiseren voor een dijk. Eigendom van de beheerstrook is in dit geval voor het waterschap noodzakelijk voor het doelmatig in stand houden, beheren en onderhouden van de dijk, en ook om de zekerheid te hebben dat de beheerstrook geheel obstakelvrij is en blijft. Het vestigen van een zakelijk recht op gronden van aangrenzende eigenaren of het opleggen van een gedoogplicht biedt daartoe onvoldoende waarborg, aldus het beleid van het waterschap. Dit beleid van het waterschap om ook de beheerstrook in eigendom te hebben, is door de Afdeling in de uitspraken van 25 februari 2009^[43] en 7 juni 2006^[44] als redelijk bestempeld.^[45] De Kroon gaat hierin mee.

2.4 Publiek belang

Een volgend punt voor de Kroon is de vraag of de onteigening een publiek belang dient. Een onteigening is niet in het publiek belang als één specifieke private partij wordt bevoordeeld. In de KB's van 16 februari 2022 en 26 april 2022 volgde de Kroon de reclamanten niet in hun stelling dat enkel het belang van de projectontwikkelaar werd gediend met de onteigening. De in het bestemmingsplan vastgelegde bestemmingen dienen primair het publiek belang dat gelegen is in de ontwikkeling van deze locatie. Het maakt niet uit dat de overheid de door onteigening verkregen grond doorverkoopt aan een marktpartij die aldaar de bewuste bestemmingen realiseert.^[46] Een publiek belang kan worden onderbouwd aan de hand van (beleids)documenten, zoals het bestemmingsplan, een woonvisie 2020 of een Nota van Uitgangspunten.^[47]

2.5 Urgentie

Bij eigenaren leeft vaak het gevoel dat de noodzaak voor onteigening ontbreekt, omdat hun grond met name nodig is voor bijkomende voorzieningen. De Kroon overweegt in het KB van 23 augustus 2022 dat ingevolge artikel 72a lid 1 Ow onteigening kan plaatsvinden onder meer ten behoeve van de aanleg en verbetering van wegen en bermen. Daaronder wordt op grond van artikel 72a lid 2 sub c Ow mede begrepen onteigening voor de aanleg en verbetering van de in lid 1 bedoelde werken en rechtstreeks daaruit voortvloeiende bijkomende voorzieningen ter uitvoering van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 lid 1 Wro (oud). Uit de zakelijke beschrijving die samen met de onteigeningsstukken ter inzage heeft gelegen, blijkt dat de aanleg van het werk dat op de gronden van de reclamante is voorzien onderdeel uitmaakt van het plan van het werk en onder andere nodig is om het onderliggend wegennet aan te leggen, te voldoen aan de keur van het waterschap en het werk landschappelijk in te passen. De aanleg van het door reclamante bedoelde Groen en Water staat dus niet op zichzelf, maar vormt een noodzakelijk onderdeel van de aanleg van het onderhavige plan van het werk. Hieruit volgt dat dit werk kan worden aangemerkt als werk dat valt onder artikel 72a lid 1 en 2 sub c Ow.^[48]

In deze kroniekperiode is bovendien in het kader van urgentie een beroep gedaan op het *Didam*-arrest.^[49] De reclamant brengt in zijn zienswijze naar voren dat de verzoeker de wens heeft om het project te laten

realiseren door een door hem opgerichte besloten vennootschap. De vraag is volgens de reclamant of de verzoeker zonder mededinging in het kader van het *Didam*-arrest kan of mag overgaan tot een exclusieve uitgifte aan deze besloten vennootschap. De reclamant krijgt met dit argument echter geen voet tussen de deur. Over het aspect mededinging in relatie tot het *Didam*-arrest overweegt de Kroon dat dit in het kader van de administratieve onteigeningsprocedure niet aan hem ter beoordeling staat.^[50]

2.6 Tot slot

Een aspect springt er voor ons bovenuit: het niet-tijdig indienen van een zienswijze tegen een ontwerp-KB tot onteigening blijft 'fataal'. Die zienswijze wordt namelijk niet bij de besluitvorming door de Kroon betrokken en het is vervolgens niet mogelijk om bij de civiele rechter voor het eerst verweren aan te voeren die naar voren hadden kunnen worden gebracht in de administratieve onteigeningsprocedure. In deze kroniekperiode heeft de Kroon uitgebreid onderbouwd waarom de *Varkens in Nood*-jurisprudentie in het onteigeningsrecht niet doorwerkt, overigens nog los van de omstandigheid dat volgens de Hoge Raad onteigeningsbesluiten niet vallen onder het toepassingsbereik van het Verdrag van Aarhus.^[51] De kern is naar ons inzicht dat de Kroon van oordeel is dat de rechtszekerheid zich ertegen verzet dat het niet meer uitmaakt als in de administratieve procedure een zienswijze wordt ingediend. Het niet of niet-tijdig indienen van een zienswijze tegen de ontwerp-ontteigeningsbeschikking zal volgens ons waarschijnlijk niet tot gevolg hebben dat er geen verweren meer kunnen worden aangevoerd bij de bestuursrechter. Artikel 6:13 Awb heeft namelijk geen betrekking op een bekrachtigingsprocedure en artikel 16.97 Ow bepaalt onvoorwaardelijk dat de belanghebbenden in de bekrachtigingsprocedure bedenkingen naar voren kunnen brengen. Wij zijn benieuwd in hoeverre de bestuursrechter zich in de bekrachtigingsprocedure gaat aansluiten bij de overige Kroonjurisprudentie.

Voetnoten

[1] Niels Vrijzen, Hugo Botter, Egbert de Groot en Jeanny Romme-van de Riet zijn allen werkzaam bij AKD N.V.

[2] H.X. Botter, E.W.J. de Groot & A.C.M. Romme-van de Riet, 'Kroniek onteigeningsrecht 2022 en 2023', *BR* 2024/21.

[3] KB 16 februari 2022, nr. 2022000299, *Stcrt.* 2022, 9277 (Palace Wyck Maastricht).

[4] KB 16 februari 2023, nr. 2023000275, *Stcrt.* 2023, 7130 (Centrumplan Den Hoorn).

[5] KB 30 november 2022, nr. 2021002349, *Stcrt.* 2022, 487 (Reconstructie van de Rijksweg A27 Houten - knooppunt Hooipolder (deeltraject 1)).

[6] KB 13 april 2022, nr. 2022000844, *Stcrt.* 2022, 11851 (Reconstructie van de Rijksweg A27 Houten - knooppunt Hooipolder (deeltraject 3)).

[7] KB 6 juli 2022, nr. 2022001469, *Stcrt.* 2022, 23995 (Aanleg N629 Oosterhout-Dongen).

[8] KB 6 juli 2022, nr. 2022001469, *Stcrt.* 2022, 23995 (Aanleg N629 Oosterhout-Dongen).

[9] KB 21 oktober 2022, nr. 2022002297, *Stcrt.* 2022, 30301 (Tongelreep).

[10] ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786.

[11] EHRM 23 oktober 1985, ECLI:NL:XX:1985:AC9055 (*Bentham*).

[12] KB 21 oktober 2022, nr. 2022002297, *Stcrt.* 2022, 30301 (Tongelreep).

[13] Bestuursrechtelijk valt te bezien of deze vaste rechtspraak in stand blijft na de conclusie van A-G R.J.G.M. Widdershoven van 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476.

- [14] HR 30 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1340.
- [15] KB 21 oktober 2022, nr. 2022002297, *Stcrt.* 2022, 30301 (Tongelreep).
- [16] Zie bijv. HR 5 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:7.
- [17] Art. 16.33b Ow.
- [18] KB 16 februari 2023, nr. 2023000275, *Stcrt.* 2023, 7130 (Centrumplan Den Hoorn).
- [19] KB 14 september 2022, nr. 2022001925, *Stcrt.* 2022, 27819 (Parallelweg N217).
- [20] KB 8 maart 2022, nr. 2022000491, *Stcrt.* 2022, 8663 (Reconstructie van de Rijksweg A27 Houten - knooppunt Hooipolder (deeltraject 2)).
- [21] KB 8 maart 2022, nr. 2022000491, *Stcrt.* 2022, 8663 (Reconstructie van de Rijksweg A27 Houten - knooppunt Hooipolder (deeltraject 2)).
- [22] KB 13 mei 2022, nr. 2022001028, *Stcrt.* 2022, 14399 (Railterminal Gelderland).
- [23] KB 25 november 2022, nr. 2022002561, *Stcrt.* 2023, 449 (Kerkdriel Noord, Paddenstoelenbuurt).
- [24] KB 23 augustus 2022, nr. 2022001686, *Stcrt.* 2022, 24440 (Verbetering IJsseldijk Apeldoorns Kanaal).
- [25] KB 23 augustus 2022, nr. 2022001685, *Stcrt.* 2022, 24723 (Verbetering van de N215/Staverseweg en Langeweg) en KB 29 oktober 2022, nr. 2022002337, *Stcrt.* 2022, 30300 (Realisering van de RijnlandRoute (deeltraject 1b)).
- [26] Onverminderd art. 59 lid 1 Ow.
- [27] KB 23 maart 2023, nr. 2023000457, *Stcrt.* 2023, 8578 (PHS Meteren - Boxtel).
- [28] KB 16 maart 2023, nr. 2023000422, *Stcrt.* 2023, 7564 (VDL Nedcar).
- [29] KB 30 november 2022, nr. 2021002349, *Stcrt.* 2022, 487 (Reconstructie van de Rijksweg A27 Houten - knooppunt Hooipolder (deeltraject 1)).
- [30] De hoogte van de schadeloosstelling staat ook onder de Ow niet ter discussie in de bestuursrechtelijke bekrachtigingsprocedure, maar komt aan de orde in de gerechtelijke procedure over de schadeloosstelling bij de civiele rechter.
- [31] KB 30 november 2022, nr. 2021002349, *Stcrt.* 2022, 487 (Reconstructie van de Rijksweg A27 Houten - knooppunt Hooipolder (deeltraject 1)); KB 13 mei 2022, nr. 2022001028, *Stcrt.* 2022, 14399 (Railterminal Gelderland); KB 8 maart 2022, nr. 2022000491, *Stcrt.* 2022, 8663 (Reconstructie van de Rijksweg A27 Houten - knooppunt Hooipolder (deeltraject 2)); KB 18 maart 2022, nr. 202200639, *Stcrt.* 2022, 9542 (Reconstructie N2111); KB 13 april 2022, nr. 2022000844, *Stcrt.* 2022, 11851 (Reconstructie van de Rijksweg A27 Houten - knooppunt Hooipolder (deeltraject 3)); KB 26 april 2022, nr. 2022000948, *Stcrt.* 2022, 13475 (Groningerstraat Rotterdam); KB 6 juli 2022, nr. 2022001469, *Stcrt.* 2022, 23995 (Aanleg N629 Oosterhout-Dongen); KB 13 mei 2022, nr. 2022001025, *Stcrt.* 2022, 14396 (Bloemendalerpolder II); KB 23 mei 2022, nr. 2022001111, *Stcrt.* 2022, 16051 (Versterking dijk in het traject WOS); KB 14 juni 2022, nr. 2022001278, *Stcrt.* 2022, 16904 (Sporoerendoorgang Vierpaardjes Venlo); KB 23 augustus 2022, nr. 2022001685, *Stcrt.* 2022, 24723 (Verbetering N215/Staverseweg en Langeweg); KB 21 september 2022, nr. 2022001979, *Stcrt.* 2022, 29385 (N358 De Skieding); KB 23 maart 2023, nr. 2023000457, *Stcrt.* 2023, 8578 (PHS Meteren - Boxtel) en KB 18 april 2023, nr. 2023000576, *Stcrt.* 2023, 10855 (GoWa).
- [32] KB 30 november 2022, nr. 2021002349, *Stcrt.* 2022, 487 (Reconstructie van de Rijksweg A27 Houten -

knooppunt Hooipolder (deeltraject 1)) en KB 8 maart 2022, nr. 2022000491, *Stcrt.* 2022, 8663 (Reconstructie van de Rijksweg A27 Houten - knooppunt Hooipolder (deeltraject 2)).

[33] KB 8 maart 2022, nr. 2022000491, *Stcrt.* 2022, 8663 (Reconstructie van de Rijksweg A27 Houten - knooppunt Hooipolder (deeltraject 2)).

[34] Zie art. 3 Ow (oud).

[35] KB 6 juli 2022, nr. 2022001469, *Stcrt.* 2022, 23995 (Aanleg N629 Oosterhout-Dongen).

[36] KB 30 november 2022, nr. 2021002349, *Stcrt.* 2022, 487 (Reconstructie van de Rijksweg A27 Houten - knooppunt Hooipolder (deeltraject 1)).

[37] KB 16 februari 2022, nr. 2022000299, *Stcrt.* 2022, 9277 (Palace Wyck Maastricht).

[38] KB 6 september 2023, nr. 2023002052, *Stcrt.* 2023, 26328 (Versterking dijk TIWA).

[39] KB 13 mei 2022, nr. 2022001025, *Stcrt.* 2022, 14396 (Bloemendalerpolder II).

[40] KB 16 februari 2023, nr. 2023000275, *Stcrt.* 2023, 7130 (Centrumplan Den Hoorn) en Rb. Den Haag 3 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:780.

[41] KB 25 augustus 2022, nr. 2022001792, *Stcrt.* 2022, 24982 (Dordrecht bestemmingsplan ' Chw Dordts Kil IV').

[42] KB 13 mei 2022, nr. 2022001028, *Stcrt.* 2022, 14399 (Railterminal Gelderland).

[43] ABRvS 25 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3988.

[44] ABRvS 7 juni 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX7040.

[45] KB 23 mei 2022, nr. 2022001111, *Stcrt.* 2022, 16051 (Versterking dijk in het traject WOS).

[46] KB 16 februari 2022, nr. 2022000299, *Stcrt.* 2022, 9277 (Palace Wyck Maastricht) en KB 26 april 2022, nr. 2022000948, *Stcrt.* 2022, 13475 (Groningerstraat Rotterdam).

[47] KB 26 april 2022, nr. 2022000948, *Stcrt.* 2022, 13475 (Groningerstraat Rotterdam).

[48] KB 23 augustus 2022, nr. 2022001685, *Stcrt.* 2022, 24723 (Verbetering van de N215/Staverseweg en Langeweg).

[49] HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778.

[50] KB 6 oktober 2022, nr. 2022002175, *Stcrt.* 2022, 30293 (Energieilandgoed Wells Meer).

[51] HR 30 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1340.