

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	1
Samenvatting	2
1. Inleiding	3
2. Overwegingen	5
3. Conclusie	14
Bijlage 1 Adviesaanvraag	15
Bijlage 2 Samenstelling Commissie	17

SAMENVATTING

De Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (hierna: de Commissie) adviseert desverzocht over het evaluatierapport “Op de goede weg – Evaluatieonderzoek naar de werking van de Tracéwet” (2002), voorzover dit rapport betrekking heeft op schadevergoeding en nadeelcompensatie ter zake van een tracébesluit.

De Commissie meent dat de conclusie van de opstellers van het rapport, inhoudende dat het voor de praktijk allemaal niet zoveel uitmaakt, of een verzoek om vergoeding van schade veroorzaakt door een tracébesluit wordt afgedaan op grond van een nadeelcompensatieregeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat, dan wel (direct, of indirect) op grond van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, genuanceerd dient te worden.

De Commissie acht het aangewezen om samenloop van competenties ter zake van het toekennen van schadevergoeding in verband met tracébesluiten te voorkomen. Het gevaar van ongewenste samenloop is aanwezig wanneer de bestuursrechter mét de opstellers van het genoemde rapport zou oordelen dat het tracébesluit sedert de wetwijziging van 2000 onder het bereik van artikel 49 WRO valt. Voor dat geval doet de Commissie de aanbeveling om een “voorrangsregeling” in de Tracéwet op te nemen. De Commissie doet deze aanbeveling gepaard gaan met een concreet voorstel tot wetwijziging.

Tenslotte beveelt de Commissie aan om nadeelcompensatieregelingen (bijvoorbeeld artikel 2 van de Regeling nadeelcompensatie Betuweroute en artikel 2 van de Nadeelcompensatieverordening HSL-Zuid, A16 en A4) waarin is bepaald dat eerst een onherroepelijk (tracé-)besluit aanspraak kan bieden op schadevergoeding, te wijzigen in dier voege dat daarin bepaald wordt dat een in werking getreden, rechtmatig (tracé-)besluit aanspraak kan bieden op schadevergoeding. Dit is in lijn met recente rechtspraak.

1. INLEIDING

In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat hebben A.B. Blomberg, A.A.J. de Gier, J. Gundelach en F.C.M.A. Michiels, allen verbonden aan de Universiteit Utrecht de werking van de Tracéwet onderzocht. Zij hebben hun bevindingen neergelegd in het rapport “Op de goede weg – Evaluatieonderzoek naar de werking van de Tracéwet” (2002).

Bij brief van 31 januari 2003 heeft de hoofddirecteur Juridische Zaken van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat namens de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving medegedeeld dat hij het bijzonder op prijs zou stellen als ook de Commissie bereid zou zijn om te reageren op het evaluatierapport. Van de zijde van het ministerie is vervolgens verduidelijkt dat in het bijzonder advies wordt gevraagd over onderdeel 4.2.3. van het evaluatierapport, getiteld “Schadevergoeding en nadeelcompensatie”.

Het evaluatierapport gaat in hoofdstuk 4 in op “De relatie van het tracébesluit met de gemeentelijke ruimtelijke ordening” (p. 81-96). In het rapport wordt geconcludeerd dat artikel 49 WRO, sedert de wijziging van de Tracéwet in 2000, gelet op het bepaalde in artikel 15, zesde lid, van de Tracéwet, een wettelijke grondslag biedt voor vergoeding van schade veroorzaakt door een tracébesluit. In het rapport wordt voorts gesteld dat “op de uitvoering van alle TB’en (..) de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999, dan wel een bijzondere regeling (bij de Betuweroute en de HSL-Zuid) van toepassing” is (p. 89).

Voor zover de onderzoekers hebben kunnen nagaan werden alle schadevergoedingsverzoeken in verband met de uitvoering van de Tracéwet hetzij direct, hetzij indirect op voet van een algemene, of bijzondere nadeelcompensatieregeling van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat beoordeeld. Van een directe beoordeling is sprake wanneer belanghebbenden hun verzoek aan de Minister van Verkeer en Waterstaat richten om het onder toepassing van de nadeelcompensatieregeling te beoordelen. Van een indirecte toepassing is sprake, wanneer bij de gemeenteraad een verzoek op grond van artikel 49 WRO wordt ingediend, dat – volgens de opstellers van het rapport – vervolgens door de raad ter beoordeling aan Rijkswaterstaat wordt doorgezonden. Na beoordeling en advies door Rijkswaterstaat, waarbij uiteraard wordt uitgegaan van dezelfde nadeelcompensatieregeling Verkeer en Waterstaat, beslist de gemeenteraad (formeel) op het planschadeverzoek, aldus nog steeds de opstellers van het rapport. Voor zover op grond van die nadeelcompensatieregeling reeds bedragen zouden zijn uitgekeerd, komen planschadeverzoeken niet meer voor honorering in aanmerking, omdat de vergoeding “reeds anderszins is

verzekerd”(art. 49 WRO). De artikelen 31a en 31b WRO bieden de gemeente vervolgens een grondslag om de uit te keren schadevergoedingen terug te vorderen van, in dit geval, de Staat. Materieelrechtelijk bezien vormen de nadeelcompensatieregelingen Verkeer en Waterstaat derhalve de grondslag waarop de (plan)schadevergoedingen worden beoordeeld.

In het rapport worden op het punt van schadevergoeding en nadeelcompensatie geen knelpunten gesignaleerd, terwijl ook geen aanbevelingen voor verbetering worden gedaan. Voor de praktijk lijkt het volgens vorenbedoeld rapport allemaal niet zoveel verschil uit te maken, of een verzoek om vergoeding van schade wordt afgedaan op grond van een nadeelcompensatieregeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat, dan wel (direct, of indirect) op grond van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

In het navolgende plaatst de Commissie enige kritische kanttekeningen bij de inhoud van paragraaf 4.3.2 uit het evaluatierapport “Op de goede weg”. Deze kanttekeningen zijn gelet op de aard van de materie van vooral juridisch-technische aard. De Commissie tekent daarbij aan dat het bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht niet zelden onnodig ingewikkeld is. Problemen die eigenlijk non-problemen zouden moeten zijn leiden tot onnodige belasting van burger, bestuur en rechterlijke macht. Ondoelmatig en onnodig ingewikkeld is bijvoorbeeld de samenloop van bestuurlijke competenties ter zake van de beslissing op verzoeken om vergoeding van schade veroorzaakt door rechtmatige tracébesluiten. De Commissie doet dienaangaande een voorstel tot wetswijziging. Dit advies sluit tenslotte af met een korte conclusie.

2. OVERWEGINGEN

Grondslag voor schadevergoeding (materieel)

1. In het rapport wordt gesteld dat *"materieelrechtelijke bezien (..) de nadeelcompensatieregelingen Verkeer en Waterstaat derhalve de grondslag (vormen) waarop de (plan)schadevergoedingen worden beoordeeld"*. De Commissie merkt dienaangaande op dat de algemene nadeelcompensatieregeling van Verkeer en Waterstaat enkel een procedure regelt voor de behandeling van verzoeken om schadevergoeding die kunnen worden gebaseerd op het rechtsbeginsel van de *égalité devant les charges publiques* (het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten). Materieelrechtelijk bezien is de grondslag waarop dit soort verzoeken beoordeeld wordt derhalve het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten.

De Commissie wijst er op dat in de literatuur en de rechtspraak wordt aangenomen dat er inhoudelijke verschillen bestaan tussen de toepassing van artikel 49 WRO en het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten. (vgl. G.M. van den Broek in haar dissertatie, *Planschadevergoeding. Het recht op schadevergoeding bij wijziging van een planologisch regime*, Deventer 2002; J.E. Hoïtink, *Schadevergoeding in het omgevingsrecht: speurtocht naar 'verklarende' principes VAR-reeks 128*, BJU, Den Haag, 2002, p. 207; B.P.M. van Ravels, *Nadeelcompensatie en andere vergoedingen in de waterstaatszorg – Materiële aspecten van schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad*, VAR-reeks 128, BJU, Den Haag, 2002, m.nt. hoofdstuk 6, p.363- 409). In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 juli 2002, zaaknr. 20021015/1), (Egmond) werd overwogen: *"De Afdeling is met appellanten van oordeel dat een verzoek om schadevergoeding in de vorm van een zuiver schadebesluit naar aanleiding van rechtmatige overheidsdaad en het bieraan ten grondslag liggende égalité-beginsel een andere beoordeling vergt dan een verzoek om schadevergoeding in de zin van artikel 49 van de WRO"*.

Daarenboven maakt het onder meer voor wat betreft de in aanmerking te nemen peildatum verschil uit, of het schadevergoedingsverzoek is gebaseerd op het tracébesluit, of op het bestemmingsplan waarin het tracébesluit doorwerkt. In het eerste geval geldt – naar de Commissie mede op grond van ABRvS 15 januari 2003, nr. 200200342/1 (Tynaarlo) aanneemt – als peildatum de datum van het in werking treden van het tracébesluit. In het tweede geval geldt als peildatum het moment van het in werking treden van het bestemmingsplan.

Bij dit alles dient overigens te worden opgemerkt dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in de praktijk van het beslissing omtrent toekenning van nadeelcompensatie terzake van een tracébesluit – met name de praktijk van de

toepassing van de Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute – dezelfde materiële normen toepast als bij de toepassing van artikel 49 WRO. In de rechtspraak is deze benadering aanvaard.

De Commissie laat de vraag rusten, of de minister de vrijheid zou hebben andere normen toe te passen. Ook overigens zal de Commissie in dit briefadvies niet nader ingaan op de materieelrechtelijke aspecten van schadevergoeding ter zake van rechtmatige tracébesluiten. Zij verwijst korthedshalve naar het advies dat zij heeft uitgebracht met betrekking tot de Fundamentele Herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (maart 2002). In dit advies is de Commissie onder meer ingegaan op de in het voorontwerp opgenomen concretisering van het normale maatschappelijk risico door middel van een drempel van 10% van de waarde van het benadeelde object, respectievelijk van de omzet van de onderneming in de voorafgaande jaren.

Grondslag voor schadevergoeding (formeel)

2. In het evaluatierapport wordt geconcludeerd dat artikel 49 WRO, sedert de wijziging van de Tracéwet in 2000, gelet op het bepaalde in artikel 15, zesde lid, van de Tracéwet, een wettelijke grondslag biedt voor vergoeding van schade veroorzaakt door een tracébesluit. Voorshands is de Commissie geneigd deze conclusie te onderschrijven (vgl. ook G.M. van den Broek in haar dissertatie, Planschadevergoeding. Het recht op schadevergoeding bij wijziging van een planologisch regime, Deventer 2002. p. 143; B.P.M. van Ravels, Nadeelcompensatie en andere vergoedingen in de waterstaatszorg – Materiële aspecten van schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad, VAR-reeks 128, BJU, Den Haag, 2002, m.nt. hoofdstuk 6, p.364 e.v.). Het tracébesluit bindt in deze benadering – anders dan voorheen – de burger rechtstreeks, terwijl artikel 49 WRO de door het tracébesluit benadeelde belanghebbende een aanspraak op schadevergoeding biedt. De juistheid van deze conclusie staat echter niet vast. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op dit punt namelijk nog geen oordeel gegeven.

Wanneer de Afdeling – anders dan de opstellers van het rapport – zou oordelen dat artikel 15, zesde lid, Tracéwet niet de conclusie kan rechtvaardigen dat artikel 49 WRO ook een grondslag biedt voor schade veroorzaakt door een tracébesluit dat als vrijstelling ex artikel 19 WRO geldt, lijkt de situatie vanuit een oogpunt van schadevergoeding overzichtelijk. Degene die schade lijdt als gevolg van een tracébesluit dat als vrijstelling ex artikel 19 WRO geldt, kan zich rechtstreeks tot de Minister van Verkeer en Waterstaat wenden met een verzoek om schadevergoeding. Er bestaat alsdan geen samenloop met de bevoegdheid van gemeenteraden terzake van de toepassing van artikel 49 WRO. Een burger die zich tot de gemeenteraad wendt, zou geconfronteerd kunnen worden met het volgende standpunt van de gemeenteraad : “Uw schade is niet het gevolg van het bestemmingsplan, maar van het tracébesluit. Uw verzoek moet reeds wegens het

ontbreken van het vereiste oorzakelijk verband tussen bestemmingsplan en schade worden afgewezen. U dient zich tot de minister te wenden met een verzoek om vergoeding van schade veroorzaakt door het tracébesluit”.

Wanneer echter de conclusie van de opstellers van het rapport als juist moet worden gekwalificeerd, zou de gemeenteraad voortaan bevoegd zijn om op de voet van artikel 49 WRO te beslissen omtrent toekenning van schadevergoeding terzake van een tracébesluit. Daarnaast zou de Minister van Verkeer en Waterstaat op grond van een in een tracébesluit opgenomen schadevergoedingsparagraaf, dan wel op grond van de nadeelcompensatieregeling(-en) van Verkeer en Waterstaat “bevoegd” zijn om te beslissen omtrent vergoeding van schade veroorzaakt door een rechtmatig tracébesluit. Alsdan dreigt het gevaar van samenlopende, of dubbele competenties.

3. De stelling uit het evaluatierapport dat de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 op de “uitvoering van alle TB’ en van toepassing is” lijkt de Commissie overigens slechts juist voorzover de uitvoering van deze tracébesluiten kan worden aangemerkt als “de rechtmatige uitoefening door of namens de minister (van Verkeer en Waterstaat) van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid of taak” (vgl. artikel 2 van de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999). Uitvoeringshandelingen van andere bestuursorganen vallen derhalve niet onder het bereik van deze nadeelcompensatieregeling.

Daarbij komt dat niet alleen de uitvoering van het tracébesluit, maar ook het besluit tot vaststelling van het tracébesluit zelf onder het bereik van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 valt. De Commissie gaat er daarbij vanuit dat de omstandigheid dat de Minister van Verkeer en Waterstaat het tracébesluit in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vast stelt er niet aan in de weg staat het tracébesluit te kwalificeren als een schadeoorzaak als bedoeld in artikel 2 van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999.

4. Overigens gaat de Commissie er – gelet op de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 januari 2003 – van uit dat reeds een in werking getreden tracébesluit een grondslag kan vormen voor schadevergoeding. Een beslissing tot toekenning van schadevergoeding kan overigens eerst genomen worden nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden. In het rapport wordt er (op p. 90) echter nog van uitgegaan dat een planologische maatregel eerst een grondslag voor schadevergoeding op de voet van artikel 49 WRO kan vormen, zodra deze maatregel onherroepelijk is geworden. Deze stelling dient als achterhaald te worden beschouwd.

Probleem van samenloop van bestuurlijke competenties

5. In het rapport wordt overwogen dat voor zover de gemeenteraad (formeel) op een schadeclaim op grond van artikel 49 WRO moet beslissen, de gemeenteraad kan “varen op het advies van de Minister van Verkeer en Waterstaat” dan wel dat hij, ingeval het bedrag aan nadeelcompensatie reeds zou zijn uitbetaald of toegezegd, een beroep kan doen op de clausule in artikel 49 WRO dat slechts planschadevergoeding verschuldigd is “voor zover die niet anderszins is verzekerd” (p. 90).

Voorop zij gesteld dat het de gemeenteraad niet is toegestaan bij het nemen van een beslissing omtrent toepassing van artikel 49 WRO “te varen op het advies van de Minister van Verkeer en Waterstaat”. De Afdeling heeft immers – bij herhaling - geoordeeld dat bij een beslissing op een verzoek om schadevergoeding als bedoeld in artikel 49 WRO de gemeenteraad een zelfstandige afweging dient te maken, zowel met betrekking tot de vraag of de gestelde schade het gevolg is van een van de in artikel 49 WRO genoemde maatregelen, als met betrekking tot de hoogte van de schade en de vragen in hoeverre deze redelijkerwijze geheel of gedeeltelijk van appellant behoort te blijven en of deze schade anderszins is verzekerd. Bij deze afweging kan naar het oordeel van de Afdeling de vraag in hoeverre de gemeente de te vergoeden schade kan verhalen op derden geen rol spelen (ABRvS 30 juni 1995, BR 1996, p. 236; AGRvS 27 december 1993, BR 1994, p. 682 (Geluidsscherm Vught); AGRvS 3 februari 1993, BR 1993, p. 728; AGRvS 26 maart 1991, BR 1991, p. 854 (Losser)).

6. De in het rapport bedoelde advisering door de Minister van Verkeer en Waterstaat houdt vanzelfsprekend verband met de draagplichtverdeling tussen de betrokken overheden onderling. In de regel zal immers het Rijk draagplichtig zijn ter zake van de kosten die zijn gemoeid met de toepassing van artikel 49 WRO in verband met de doorwerking van een tracébesluit in gemeentelijke planologische maatregelen. Door middel van deze advisering krijgt de gemeenteraad inzicht in de beantwoording van de vraag of, en zo ja in hoeverre de minister bereid is de kosten gemoeid met toepassing van artikel 49 WRO voor rekening van het Rijk te laten komen.

Er kunnen zich ten minste twee situaties voordoen. Ten eerste kan zich de situatie voordoen dat de gemeenteraad zich conformeert aan het advies van de minister. De raad weet dan zeker dat de kosten niet ten laste van de gemeente zullen komen. De vraag rijst of daarbij realiter nog van een eigen afweging door de raad gesproken kan worden en of het dan niet méér aangewezen is de minister zelf te laten beslissen omtrent vergoeding van schade veroorzaakt door een door de minister zelf genomen besluit.

Ten tweede kan de situatie zich voordoen dat naar het oordeel van de gemeenteraad betrokkene aanspraak kan maken op meer schadevergoeding dan de

minister bereid is te vergoeden. Weliswaar bieden de artikelen 31a en 31b WRO een grondslag voor kostenverhaal door de gemeente op het Rijk, inclusief een rechtsbeschermingsmogelijkheid, maar deze regeling is betrekkelijk complex, terwijl er weinig ervaring mee is opgedaan. In ieder geval zullen dit soort draagplichtgeschillen leiden tot veel extra ambtelijke belasting (bij zowel gemeenten, als Rijk) en wellicht ook tot extra belasting voor de rechterlijke macht. Zulks klemmt temeer nu er onvoldoende zwaarwegende redenen aanwezig zijn om de beslissing omtrent vergoeding van schade veroorzaakt door het tracébesluit toe te kennen aan een ander orgaan dan de minister zelf. Integendeel, mede met het oog op het voorkomen van (onnodige) dubbele bestuurlijke en ambtelijke belastingen zou het aanbeveling verdienen de beslissingsbevoegdheid op dit punt te concentreren bij één orgaan. Naar het oordeel van de Commissie wordt hieraan in het rapport voorbijgegaan.

De Commissie merkt op dat dit soort draagplichtproblemen zich niet voordoen, wanneer de minister exclusief bevoegd is om te beslissen omtrent vergoeding van schade veroorzaakt door tracébesluiten.

7. Ook anderszins kunnen er problemen ontstaan in verband met de dubbele bestuurlijke competentie om te beslissen omtrent vergoeding van schade veroorzaakt door (uiteindelijk) tracébesluiten. Neem bijvoorbeeld het geval waarin de minister een verzoek om nadeelcompensatie ter zake van het tracébesluit heeft genomen en de belanghebbende vervolgens een verzoek om toepassing van art. 49 WRO in verband met het tracébesluit bij de gemeenteraad indient. Het is de vraag, of de gemeenteraad alsdan zal mogen volstaan, met een afwijzing van het verzoek als kennelijk ongegrond, omdat anderszins in vergoeding van deze schade is voorzien.

Deze vraag is in de rechtspraak nog niet expliciet beantwoord. Op grond van de hiervoor reeds gesignaleerde rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak kan niet worden uitgesloten dat de gemeenteraad tot een zelfstandige beoordeling van het verzoek zal moeten komen. Daartoe zal hij in de regel een onafhankelijke deskundigencommissie moeten inschakelen.

Het wil de Commissie voorkomen dat dit alles leidt tot onnodige kosten, tot onnodige extra belasting van bestuur en rechterlijke macht en tot ongewenste forum-shopping door belanghebbenden. De Commissie tekent daarbij aan dat dit vanzelfsprekend niet geldt wanneer het verzoek om toepassing van artikel 49 WRO enkel ziet op vergoeding van schade veroorzaakt door een gemeentelijke planologische maatregel, voorzover deze niet kan worden aangemerkt als een implementatie van het tracébesluit.

Samenloop van bestuurlijke competenties in de praktijk

8. De Commissie constateert derhalve dat de dubbele competentie, of de samenloop van competenties, in de praktijk tot problemen leidt. De Commissie constateert voorts dat in het recente verleden op verschillende wijze getracht is tot een oplossing te komen voor verschillende problemen die samenhangen met vergoeding van schade veroorzaakt door besluiten met betrekking tot grote infrastructurele projecten (aanleg van land- water, en spoorwegen; uitbreiding van luchtvaartterreinen e.d.). Aan deze oplossingen kleven echter problemen.

In het Tracébesluit Betuweroute, in samenhang met de Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute is een regeling getroffen waarbij het onherroepelijke tracébesluit een grondslag kan vormen voor nadeelcompensatie, toe te kennen door de Minister van Verkeer en Waterstaat. De raden van de gemeenten waardoor het tracé loopt blijven bevoegd om te beslissen omtrent toepassing van artikel 49 WRO. Artikel 15, zesde lid van de Tracéwet, brengt het tracébesluit (wellicht) onder het bereik van artikel 49 WRO, met als gevolg dat nu de respectieve gemeenteraden bevoegd zijn om te beslissen omtrent vergoeding van schade veroorzaakt door het in werking getreden tracébesluit. Ook bij deze (uitleg van de) regeling blijven dubbele competenties en draagplichtproblemen bestaan.

Bij de HSL-Zuid en de uitbreiding van Schiphol met een vijfde baan zijn zogenoemde schadeschappen opgericht. Een groot aantal (organen van) publiekrechtelijke rechtspersonen hebben hun bevoegdheid om te beslissen omtrent – onder meer – planschadevergoeding en nadeelcompensatie – op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen gedelegeerd aan het bestuur van een shadeschap. Het bestuur van dit shadeschap is exclusief bevoegd om te beslissen omtrent vergoeding van schade in verband met – kort gezegd – de rechtmatige uitbreiding van Schiphol. In dit systeem bestaan er geen dubbele competenties meer. De draagplichtproblemen zijn echter niet geheel opgelost.

Bij het Shadeschap Schiphol is de bevoegdheid om te beslissen omtrent schadevergoeding, gedelegeerd aan een zogenoemde Besliscommissie, bestaande uit deskundigen op het gebied van schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad (artikel 19 van de Regeling Shadeschap Luchthaven Schiphol). De Minister van Verkeer en Waterstaat is bereid de kosten gepaard met de behandeling van verzoeken om toekenning van schadevergoeding en de kosten van toekenning van schadevergoeding geheel voor rekening van het Rijk te laten komen, onder de voorwaarde van instelling van zodanige Besliscommissie. Op deze wijze worden geschillen omtrent draagplicht voorkomen. Voorts zijn via het shadeschap vele bestuurders en ambtenaren bij de behandeling van schadeverzoeken betrokken. Het is de vraag, of zodanige bestuurlijke en ambtelijke belasting wel nodig is. Daarbij komt dat de betrokken overheden niet verplicht zijn om toe te treden tot dit soort gemeenschappelijke regelingen. Het

reële probleem van dubbele competenties blijft dus bestaan wanneer een of meerdere overheden besluiten niet toe te treden tot de gemeenschappelijke regeling.

Schadeschap Schiphol nader belicht

9. De Commissie wijst er op dat in de toelichting bij de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol (Stcrt. 1998, 223) onder meer de volgende argumenten worden aangevoerd voor de keuze om “verzoeken om schadevergoeding in verband met de voorgenomen uitbreiding van de luchthaven Schiphol ten behoeve van de mainportfunctie te laten behandelen op een manier die hoort bij een uitbreiding van een dergelijke omvang”:

“Aan de organisatie van een klantgerichte afhandeling van schadevergoedingsverzoeken zijn daarom hoge eisen gesteld:

- het moet voor de burger duidelijk zijn waar een verzoek tot schadevergoeding kan worden ingediend. Dit heeft geresulteerd in de keuze voor één loket, het Schadeschap Schiphol;

- schadeclaims moeten in gelijke gevallen naar gelijke maatstaven worden behandeld. Ook dit pleit voor eenheid van besluitvorming door één organisatie;

- ten slotte, mag de burger een doelmatige en voortvarende afhandeling van een verzoek door onafhankelijke deskundigen verwachten. Dit is eigenlijk alleen te realiseren door het volledig daarop toerusten van een uitsluitend voor schadebeslissingen opgerichte organisatie”.

In de toelichting bij de gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol wordt voorts aangetekend, dat indien deze regeling niet zou worden getroffen er onduidelijkheden zouden kunnen blijven bestaan – of gaan ontstaan – met betrekking tot de draagplicht van de schade, de bevoegdheid om ter zake van schadevergoeding beslissingen te nemen, de procedure van behandeling van schadeclaims en het op verzoeken toe te passen materiële recht.

In deze toelichting wordt voorts overwogen dat geschillen omtrent schadevergoeding geheel, of in ieder geval overwegend, juridisch van aard zijn en geen onderwerp uit (kunnen) maken van beleidskeuzes. Wanneer bereikt kan worden dat de behandeling en beslissing van alle schadeclaims die betrekking hebben op een bepaalde ruimtelijke project worden geconcentreerd bij een vooraf aangewezen en deskundig bestuursorgaan, is daarmee de doelmatigheid van de afhandeling van claims ten zeerste gediend.

Ook de kosten van behandeling van schadevergoedingsverzoeken kunnen dusdoende binnen de perken worden gehouden. Voor de burgers betekent een geïntegreerde bestuurlijke aanpak van de schadevergoedingskwestie dat optimale duidelijkheid wordt gecreëerd met betrekking tot hun materiële rechtspositie en de instantie waar zij met hun claim terecht kunnen. Bovendien betekent de behandeling en beslissingen van alle schadeverzoeken die betrekking hebben op

een bepaalde groot ruimtelijke project door een vooraf aangewezen bevoegd en specifiek deskundige bestuursorgaan, dat de afhandeling van verzoeken effectiever kan verlopen. Het uitbaten van schaalvoordelen kan tot lagere kosten (per schadeverzoek) leiden.

10. De Commissie is mede gelet op het vorenstaande van mening dat aandacht dient te worden besteed aan de zogenoemde “voorrangsregeling”, zoals deze in de, inmiddels in werking getreden, Wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 2002, 374; de zogenoemde Schipholwet) is opgenomen. Artikel 8.31 van deze wet luidt:

“1. Indien een belanghebbende ten gevolge van het luchthavenindelingsbesluit of het luchthavenverkeersbesluit schade lijdt, of zal lijden, welke redelijkernijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd, kent Onze Minister van Verkeer en Waterstaat hem op aanvraag een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

2. Artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening blijft buiten toepassing voor zover de belanghebbende met betrekking tot de schade een beroep doet of kan doen op een schadevergoeding als bedoeld in het eerste lid”.

Het tweede lid van artikel 8.31 beoogt een regeling te geven voor de samenloop tussen de regeling die voorziet in vergoeding van schade veroorzaakt door het luchthavenindelingsbesluit (art. 8.31 Schipholwet; voorheen de in het aanwijzingsbesluit opgenomen nadeelcompensatieregeling) en de regeling die voorziet in vergoeding van de schade veroorzaakt door – onder meer – een bestemmingsplan (artikel 49 WRO). Zodanige samenloopregeling – i.c. een voorrangsregeling – is aangewezen nu het luchthavenindelingsbesluit doorwerkt in het gemeentelijke bestemmingsplan. Uit de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling komt naar voren dat wanneer beroep op deze bepaling wordt gedaan, de minister toepassing zal geven aan de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 (Stcrt. 172) (MvT, Tweede kamer, 2002-2002, 27 603, nr. 3, p. 15 en p. 69; MvT, Eerste Kamer, 2001-2002, 27 603, nr. 88b, p. 69).

Aanbeveling Commissie: voorrangsregeling bij tracébesluiten

11. Aangezien ook een tracébesluit doorwerkt in gemeentelijke planologische maatregelen verdient het naar het oordeel van de Commissie aanbeveling in de Tracéwet een vergelijkbare voorrangsregeling op te nemen. De tekst zou als volgt kunnen luiden:

“1. Indien een belanghebbende ten gevolge van een tracébesluit schade lijdt, of zal lijden, welke redelijkernijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en

waarvan de vergoeding niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd, kent Onze Minister van Verkeer en Waterstaat hem op aanvraag een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

2. Artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening blijft buiten toepassing voor zover de belanghebbende met betrekking tot de schade een beroep doet of kan doen op een schadevergoeding als bedoeld in het eerste lid”.

12. Tevens zou aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheid dat de minister deze bevoegdheid om te beslissen omtrent schadevergoeding delegeert, anders dan op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Aanbeveling ‘en marge’

13. De Commissie constateert tenslotte dat bijvoorbeeld in artikel 2 van de Regeling nadeelcompensatie Betuweroute en in artikel 2 van de Nadeelcompensatieverordening HSL-Zuid, A16 en A4, is bepaald dat eerst een onherroepelijk (tracé-)besluit aanspraak kan bieden op schadevergoeding. Gelet op de hiervoor vermelde recente rechtspraak adviseert de Commissie deze bepalingen, te wijzigen in die zin dat daarin bepaald wordt dat een in werking getreden, rechtmatig (tracé-)besluit aanspraak kan bieden op schadevergoeding.

3. CONCLUSIE


De Commissie meent dat de conclusie van de opstellers van het rapport dat het voor de praktijk allemaal niet zoveel uitmaakt, of een verzoek om vergoeding van schade veroorzaakt door een tracébesluit wordt afgedaan op grond van een nadeelcompensatieregeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat, dan wel (direct, of indirect) op grond van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, genuanceerd dient te worden.

De Commissie acht het aangewezen om samenloop van competenties ter zake van het toekennen van schadevergoeding in verband met tracébesluiten te voorkomen. Het gevaar van ongewenste samenloop is aanwezig wanneer de bestuursrechter mét de opstellers van het rapport zou oordelen dat het tracébesluit sedert de wetwijziging van 2000 onder het bereik van artikel 49 WRO valt. Voor dat geval doet de Commissie de aanbeveling om een “voorrangsregeling” in de Tracéwet op te nemen. De Commissie doet deze aanbeveling gepaard gaan met een concreet voorstel tot wetwijziging.

Tenslotte beveelt de Commissie aan om nadeelcompensatieregelingen (bijvoorbeeld artikel 2 van de Regeling nadeelcompensatie Betuweroute en artikel 2 van de Nadeelcompensatieverordening HSL-Zuid, A16 en A4) waarin is bepaald dat eerst een onherroepelijk (tracé-)besluit aanspraak kan bieden op schadevergoeding, te wijzigen in die zin dat daarin bepaald wordt dat een in werking getreden, rechtmatig (tracé-)besluit aanspraak kan bieden op schadevergoeding.

BIJLAGE 1 ADVIESAANVRAAG

CAW-2003-021



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Commissie van advies inzake de
waterstaatswetgeving
t.a.v. mevr. mr. drs. A.M. Laninga
Postbus 90653
2509 LR Den Haag

Contactpersoon	Doorkiesnummer
mr. H.A.J. Gierveld	9023
Datum	Bijlage(n)
31 januari 2003	1
Ons kenmerk	Uw kenmerk
HDJZ/BIM/2003-64	-
Onderwerp	
evaluatie Tracéwet	

Geachte mevr. Laninga,

In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de Universiteit Utrecht de werking van de Tracéwet onderzocht. Ingevolge artikel 29 van de Tracéwet is het evaluatierapport toegezonden aan de Staten-Generaal.

In de eerste helft van 2003 zal een kabinetsstandpunt worden uitgebracht naar aanleiding van de in het evaluatierapport opgenomen conclusies en aanbevelingen.

Ter voorbereiding van dat kabinetsstandpunt zal enig onderzoek nodig zijn, alvorens aan te kunnen geven, op welke wijze het rapport een vervolg kan en zal krijgen.

Daartoe zijn binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat reeds de nodige acties uitgezet, met het verzoek om met name in te gaan op mogelijkheden om te komen tot feitelijke en organisatorische versnelling in het besluitvormingsproces.

Daarnaast lijkt het me bijzonder nuttig als het kabinetsstandpunt mede gebaseerd kan worden op reacties van externe instanties, die betrokken zijn bij de besluitvorming voor aanleg of wijziging van hoofdinfrastructuur.

Om die reden zijn tevens brieven verzonden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Stichting Natuur en Milieu, VNO-NCW en het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur.

Hoofddirectie Juridische Zaken	Telefoon 070 351 84 30
Hoofddirecteur	Fax 8550
Postadres Postbus 20906, 2500 EX Den Haag	E-mail Henk.Gierveld@cend.minvenw.nl
Bezoekadres Johan de Wittlaan 3-7 Den Haag	Internet http://www.hdjz.venwnet.minvenw.nl

Bereikbaar met tramlijn 17 vanaf station CS en tramlijn 8 vanaf station HS

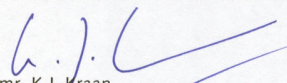
HDJZ/BIM/2003-64

Ik zou het bijzonder op prijs stellen als ook de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving bereid zou zijn om te reageren op het evaluatierapport.

Mocht de Commissie inderdaad aanleiding vinden om te adviseren naar aanleiding van het evaluatierapport, dan zou ik de Commissie willen vragen zulks **voor 1 april 2003** te doen, opdat haar reactie of advies een belangrijke rol kan spelen in het aangekondigde kabinetsstandpunt.

Met vriendelijke groet,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,
namens deze,
DE HOOFDDIRECTEUR JURIDISCHE ZAKEN,


mr. K.J. Kraan

BIJLAGE 2 SAMENSTELLING COMMISSIE

Samenstelling Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving:

Prof. mr. A. (Alfred) van Hall (voorzitter)

Mr. dr. J.T. (Koos) van den Berg

Prof. mr. P.J.J. (Peter) van Buuren

Mw. prof. dr. E. (Ellen) Hey

Mw. ir. J.M. (Joan) Leemhuis-Stout

Prof. mr. drs. (Bruno) B.P.M. van Ravels

Mw. mr. drs. A.M. (Annelieke) Laninga (secretaris)

Mw. M.S. (Marije) Walenkamp (assistente)