

## Publicatie

Auteurs: J.A.M.A. Sluysmans, D. Krijvenaar  
Verschenen in: TBR 2022/128  
Datum: December 2022  
Titel: Het eliminatiebeginsel in het onteigeningsrecht

## Het eliminatiebeginsel in het onteigeningsrecht

Als er de voorbije 15 jaar één leerstuk is dat binnen het onteigeningsrecht in het brandpunt van de belangstelling heeft gestaan, dan is dat wel het eliminatiebeginsel. Dat leerstuk was onderwerp van een stroom aan publicaties<sup>1</sup> en een opeenvolging van belangwekkende arresten van de Hoge Raad.<sup>2</sup> Niet voor niets ook was het eliminatiebeginsel het thema van een speciale cartoon van Fokke en Sukke die de Vereniging voor Onteigeningsrecht bij gelegenheid van haar tweede lustrum als cadeau aanbood aan haar leden. Als we in dit jubileumnummer van het TBR vanuit onteigeningsrechtelijk perspectief terugblikken, dan is dat eliminatiebeginsel dus het onvermijdelijke onderwerp van beschouwing. Het arrest Perkpolder is elders in dit jubileumnummer (TBR 2022/138) opgenomen.

Wat wij in deze beknopte beschouwing willen doen, is eerst kort schetsen wat het eliminatiebeginsel inhoudt, om

vervolgens te laten zien welke belangrijke ontwikkelingen zich rond de uitleg en toepassing van dat beginsel hebben voorgedaan. Wij wagen ons tot slot aan enkele conclusies.

## Wat houdt het eliminatiebeginsel in?

Het eliminatiebeginsel speelt een rol bij de begroting van de schadeloosstelling voor onteigening, en dan in het bijzonder van de component van die schadeloosstelling die in onteigeningsjargon wordt aangeduid als de 'werkelijke waarde'. De werkelijke waarde is de waarde van het onteigende object. De werkelijke waarde wordt in beginsel vastgesteld aan de hand van de prijs die een redelijk handelend koper en verkoper in het normale commerciële verkeer voor de onteigende zaak zouden hebben betaald. In beginsel worden alle feiten en omstandigheden bij die begroting betrokken, maar de wet maakt daarop een aantal uitzonderingen. Eén van die uitzonderingen - ooit ontstaan in de rechtspraak van de Hoge Raad en nadien (in 1981) gecodificeerd - is art.

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld J.R. Vermeulen & J.S. Procece 'Weg is weg: eliminatie van bestemmingen bij waardebeoordeling van het onteigende', *O&A* 2013/61, F.A. Mulder en F.A. Linssen, 'Elimineren na 15 januari 2016. De consequenties van de Hoge Raad-arresten van 15 januari 2016 voor onteigening, planschade en exploitatieplannen', *O&A* 2016/28, H. Zeilmaker en J. Hagelaars, 'De eliminatie van de eliminatie', *BR* 2016/25 en F.A. Mulder en S.G.A. de Boer, 'Wel of niet het bestemmingsplan elimineren? Verslag van het seminar van de VvOR en VOA over het eliminatiebeginsel', *TBR* 2015/4.

<sup>2</sup> HR 22 november 1979, *NJO* 1979/1 (*Staat/Matser*), HR 18 juni 1980, *NJO* 1980/7 (*Staat/Markus*), HR 8 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY4119, *TBR* 2013/44, m.nt. Van der Schans (*Ballast Nedam/Staat*), HR 15 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:25, *TBR* 2016/27, m.nt. J.F. de Groot (*Perkpolder*), HR 15 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:24 (*Hoog Dalem*), ECLI:NL:HR:2016:66 (*Groenblauwe slinger I*), ECLI:NL:HR:2016:67 (*Groenblauwe slinger II*) en ECLI:NL:HR:2016:68 (*Groenblauwe slinger III*).

40c Onteigeningswet. Op grond van dit artikel wordt bij de bepaling van de schadeloosstelling geen rekening gehouden met voor- of nadelen die voortvloeien uit het werk waarvoor wordt onteigend, overheidswerken die daarmee verband houden, of plannen voor de betreffende (overheids)werken.<sup>3</sup>

## Problemen rond eliminatie

Hoewel de wetgever hierover verschillende opvattingen heeft gehuldigd,<sup>4</sup> kwam hij uiteindelijk tot de slotsom - evenals overigens al eerder de Hoge Raad - dat een bestemmingsplan in beginsel *niet* dient te worden aangemerkt als een 'plan voor het werk'.<sup>5</sup>

Gevolg van die benadering is dat een grondeigenaar de vruchten plukt van de min of meer toevallige omstandigheid dat zijn eigendom een nieuwe lucratieve bestemming krijgt (zoals woningbouw of bedrijventerrein).

Gevolg zou evenwel ook kunnen zijn dat de grondeigenaar wiens grond een nieuwe niet-lucratieve bestemming krijgt (zeg: agrarische grond die wordt bestemd voor wegaanleg) er bekaaid zou kunnen afkomen. Waarschijnlijk - zeker weten we dat niet - om redenen van billijkheid heeft de Hoge Raad in de arresten Markus<sup>6</sup> en Matser<sup>7</sup> een regel geïntroduceerd die kort gezegd inhoudt dat wanneer een bepaalde bestemming 'van hogerhand' was opgelegd, een

'dwangbestemming' vormde, deze bestemming wel degelijk moest worden gekwalificeerd als 'plan voor het werk' (zoals bedoeld in art. 40c) en dus diende te worden geëlimineerd. Het standaardvoorbeeld van zo'n situatie was het geval waarin een provincie graag een provinciale weg wilde realiseren, en een gemeente werd 'gedwongen' om via een bestemmingsplan te voorzien in een planologische grondslag voor die weg.

Deze aanpak leidde tot een ongemakkelijke consequentie toen omstreeks 2008-2009 onteigeningen plaatsvonden ter realisering van een provinciale weg, welke weg een planologische grondslag vond in twee verschillende bestemmingsplannen van twee aangrenzende gemeenten, waarbij de ene gemeente die weg had bepleit en de andere gemeente was gedwongen tot planologische inpassing van die weg. Consequente toepassing van de voormelde regel zou leiden tot de lastig te aanvaarden consequentie dat de verkeersbestemming voor een en dezelfde weg in de ene gemeente zou moeten worden geëlimineerd en in de andere gemeente niet.

In een serie van arresten die voortvloeide uit deze bijzondere casuspositie - arresten die worden aangeduid met de weinig originele benaming '9 juli-arresten'<sup>8</sup> - is de uitzondering op de regel dat een bestemmingsplan niet kwalificeert als

<sup>3</sup> Ter volledigheid merken wij op dat eliminatie zich niet beperkt tot het vaststellen van de werkelijke waarde, maar bijvoorbeeld ook aan de orde kan zijn bij de begroting van inkomensschade (HR 5 september 2003, *NJ* 2004/385).

<sup>4</sup> Een kort en bondig overzicht van deze opvattingen is te vinden in J.R. Vermeulen & J.S. Procee 'Weg is weg: eliminatie van bestemmingen bij waardebeoordeling van het onteigende', *O&A* 2013/61, par. 2-3.

<sup>5</sup> Zie expliciet *Kamerstukken II* 1980/81, 15978, nr. 12, p. 6. Die conclusie was overigens in lijn

met rechtspraak van de Hoge Raad, zoals HR 21 oktober 1964, *NJ* 1965/29, m.nt. N.J. Polak (*Nefabas, Noord-Brabant*).

<sup>6</sup> HR 22 november 1979, *NJO* 1979/1 (*Staat/Matser*) en HR 18 juni 1980, *NJO* 1980/7 (*Staat/Markus*).

<sup>7</sup> HR 18 juni 1980, *NJO* 1980/7 (*Staat/Markus*).

<sup>8</sup> HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1634, *TBR* 2010/204, m.nt. Van der Schans en nog enkele arresten van deze datum.

een plan voor het werk zoals bedoeld in art. 40c geherformuleerd. De 'sacrale formule' luidt nu dat een bestemmingsplan moet worden beschouwd als een 'plan voor het werk' in die gevallen waarin de in het bestemmingsplan aan het onteigende gegeven bestemming is bepaald door een ten tijde van de vaststelling van dat bestemmingsplan al bestaand (concreet) plan voor het werk waarvoor is onteigend en dat het bestemmingsplan in zoverre dan ook slechts is vastgesteld teneinde daarmee de juridisch-planologische onderbouwing en regeling te geven die de beoogde aanleg van het werk waarvoor onteigend wordt mogelijk te maken.

Niet lang daarna wees de Hoge Raad het Ballast-Nedam-arrest,<sup>9 10</sup> waarin werd geoordeeld dat met toepassing van de voormelde maatstaf ook kon worden gekomen tot het elimineren van een lucratieve bestemming.

Een volgende halte in de ontwikkeling van het eliminatiebeginsel waren de vijf arresten die werden gewezen op 15 januari 2016, en waarvan het zogenoemde Perkpolder-arrest de meeste aandacht heeft gekregen.<sup>11</sup>

Het Perkpolder arrest bevat geen nieuwe jurisprudentielijn, maar verduidelijkt de reeds bestaande lijn. Een lijn die de Hoge Raad in een viertal arresten van diezelfde datum bevestigt en verder uitwerkt.<sup>12</sup>

## **Eliminatieregel in het Perkpolder arrest**

In het Perkpolder arrest plaatst de Hoge Raad de eerdere eliminatie-arresten in perspectief. Daarbij maakt de Hoge Raad al direct duidelijk dat eliminatie een uitzondering is, niet een hoofdregel:

"3.5 (...) Eliminatie op grond van art. 40c Ow van een in een bestemmingsplan aan het onteigende gegeven bestemming vormt een uitzondering op dit uitgangspunt. Dat deze uitzondering terughoudend moet worden toegepast, volgt uit de politieke discussie over eliminatie van planbestemmingen (...)"

Eliminatie van (een bestemming uit) een bestemmingsplan blijft dus de uitzondering, die bovendien terughoudend wordt toegepast. De Hoge Raad verwijst hierbij naar de wetsgeschiedenis, zoals door A-G Van Oven in zijn conclusie bij het Hoog-Dalem arrest<sup>13</sup> uiteengezet, en benadrukt dat het niet op de weg van de rechter ligt om hierin een rechtspolitieke keuze te maken.

Vervolgens zet de Hoge Raad de eliminatieregel - voor specifiek de eliminatie van bestemmingen - uiteen, waarbij hij verwijst naar eerdere jurisprudentie en de betekenis daarvan verduidelijkt (r.o. 3.6.1-3.6.2

<sup>9</sup> HR 8 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY4119, *TBR* 2013/44, m.nt. Van der Schans (*Ballast Nedam/Staat*).

<sup>10</sup> Zie voor een globale bespreking van de reeds genoemde arresten F.A. Mulder en F.A. Linssen, 'Elimineren na 15 januari 2016. De consequenties van de Hoge Raad-arresten van 15 januari 2016 voor onteigening, planschade en exploitatieplannen', *O&A* 2016/28, par. 2.

<sup>11</sup> HR 15 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:25, *TBR* 2016/27, m.nt J.F de Groot (*Perkpolder*).

<sup>12</sup> HR 15 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:24 (*Hoog Dalem*), ECLI:NL:HR:2016:66 (*Groenblauwe slinger I*), ECLI:NL:HR:2016:67 (*Groenblauwe slinger II*), ECLI:NL:HR:2016:68 (*Groenblauwe slinger III*).

<sup>13</sup> HR 4 september 2015, ECLI:NL:PHR:2015:1701 (concl. A-G Van Oven), r.o. 3.38-3.40.

Perkpolder). Wij vatten deze rechtsoverwegingen samen.<sup>14</sup>

De op de onteigende zaak rustende bestemming wordt geëlimineerd voor zover het betreffende bestemmingsplan niet zijn normale rol in de ruimtelijke ordening vervult, maar slechts ertoe strekt de juridisch-planologische onderbouwing en regeling te geven die de beoogde aanleg van het werk waarvoor wordt onteigend mogelijk maakt. Aan de hand van de omstandigheden van het geval moet worden beoordeeld of de bestemming zo rechtstreeks voortvloeit uit een concreet plan voor het werk waarvoor wordt onteigend, dat de bestemming met het plan waarvoor wordt onteigend moet worden vereenzelvigd. Dat betekent dat eliminatie in bepaalde categorieën van gevallen, waaronder toelatingsplanologie, niet bepalend is voor het al dan niet (kunnen) elimineren van een bestemming. Die beoordeling ligt bij de feitenrechter. De feitenrechter moet het concrete plan waarvoor wordt onteigend als zodanig aanmerken en dat plan dient reeds te bestaan op het moment waarop het bestemmingsplan wordt vastgesteld, zo volgt uit de arresten Hoog Dalem en Groenblauwe Slinger I.<sup>15</sup> Wanneer sprake is van een 'concreet plan', volgt niet uit de arresten.<sup>16</sup> Plannen die slechts een algemeen karakter hebben, nader uitgewerkt dienen te worden of 'toekomstig' zijn, zijn in ieder geval onvoldoende concreet.<sup>17</sup>

Daarna behandelt de Hoge Raad in Perkpolder de cassatieklacht dat van eliminatie van een waardevermeerderende bestemming

alleen sprake kan zijn 'indien het de overheid is die tot realisatie overgaat'. Die kwestie was relevant omdat het werk (woningbouw) in het deelgebied Perkpolder werd gerealiseerd door middel van een PPS-constructie. De projectontwikkelaars enerzijds en de gemeente en provincie anderzijds zouden ieder voor 50% in die samenwerking deelnemen. Volgens de Hoge Raad – die zich daarbij baseert op de wetsgeschiedenis en oudere rechtspraak – heeft art. 40c Ow alleen betrekking op zogenoemde 'overheidswerken' (r.o. 3.8.2). Dat zijn, aldus de Hoge Raad, werken die tot stand worden gebracht voor rekening en risico van de rechtspersonen genoemd in art. 2:1 lid 1 en 2 Burgerlijk Wetboek. Het gaat dan, kort gezegd, om overheidslichamen en lichamen waaraan een deel van een overheidstaak is opgedragen. Eliminatie was in Perkpolder vanwege de PPS-constructie dus niet aan de orde.

De Hoge Raad sluit af met de opmerking dat voorbereidingswerkzaamheden ten behoeve van het werk waarvoor wordt onteigend, zoals het bouwrijp maken van een terrein, deel uitmaken van dat werk. Het enkele feit dat de overheid die werkzaamheden uitvoert, brengt echter niet mee dat het werk waarvoor wordt onteigend als overheidswerk dient te worden aangemerkt (r.o. 3.8.3).

## **Ontwikkeling van de eliminatieregel in de rechtspraak na Perkpolder**

De latere rechtspraak houdt vast aan de lijn uit Perkpolder (en Hoog Dalem en Groenblauwe Slinger I t/m III). Daarnaast beantwoordt de Hoge Raad

<sup>14</sup> Ook in bijv. par. 8 van de noot van J.F. de Groot bij het Perkpolder arrest in *TBR* 2016/28 wordt de eliminatieregel 'na de 15 januari-arresten' besproken.

<sup>15</sup> Groenblauwe Slinger I r.o. 4.1.3. en Hoog Dalem r.o. 3.3.2 en 3.4, uit welk laatste arrest

eveneens volgt dat een concreet plan het plan is waarvoor wordt onteigend (art. 40c sub 3 Ow).

<sup>16</sup> J.F. de Groot werpt in zijn noot (*TBR* 2016/28) bij Perkpolder op dat mogelijk relevant blijven de criteria uit HR 28 juni 1972, *NJ* 1972/501.

<sup>17</sup> Groenblauwe Slinger II r.o. 3.3.4.

stap voor stap in de praktijk nog resterende vragen over de toepassing en reikwijdte van de eliminatieregel.

## Overheidswerk

Eén van die vragen zag op het begrip 'overheidswerk', waarvoor de Hoge Raad in Perkpolder dus aansluiting zocht bij art. 2:1 BW. Het tweede lid van dat artikel noemt geen rechtspersonen, maar geeft aan wanneer een bepaald lichaam rechtspersoonlijkheid bezit.<sup>18</sup> Al snel rees de vraag of met de verwijzing naar dit artikel wel voldoende aansluiting bij de Onteigeningswet bestond. Op grond van de Onteigeningswet kunnen immers onder meer ProRail (art. 1 lid 2) en toegelaten instellingen (art. 78 lid 1) als onteigenende partij optreden. Een strikte lezing van r.o. 3.2.8 van Perkpolder zou mee kunnen brengen dat een – ongerechtvaardigd – onderscheid wordt gemaakt in de toepassing van het eliminatiebeginsel ingeval onteigening door dergelijke partijen – die geen overheden zijn – plaatsvindt.<sup>19</sup> Er zou dan geen eliminatie plaatsvinden, terwijl er wel zou worden geëlimineerd wanneer hetzelfde werk door een overheidslichaam wordt gerealiseerd.

In zijn arrest van 19 juli 2019 wijst de Hoge Raad die strikte lezing van de hand.<sup>20</sup> Alleen wanneer een werk door een andere dan de onteigenende partij

wordt gerealiseerd is relevant of al dan niet sprake is van een overheidswerk (r.o. 3.7.4). Wanneer sprake is van de 'klassieke situatie', dat wil zeggen dat de onteigenende partij het werk zelf realiseert, speelt die vraag in het geheel geen rol.<sup>21</sup> Bovendien benoemt de Hoge Raad nog expliciet dat bij realisatie door een derde van het werk waarvoor wordt onteigend alleen *voordelen* teweeggebracht door het overheidswerk kunnen worden geëlimineerd.<sup>22</sup>

## Vorbereidingshandelingen

Ook het vraagstuk van het al dan niet elimineren van voorbereidingshandelingen, zoals het bouwrijp maken van gronden, heeft de Hoge Raad verder verduidelijkt. In Perkpolder ging het om de eliminatie van bestemmingen.<sup>23</sup> In dat verband merkt de Hoge Raad voorbereidingshandelingen aan als 'onderdeel van het werk waarvoor onteigend wordt' (art. 40c aanhef en onder 1 Ow). In het arrest Uden van 31 maart 2017 stond centraal de eliminatie van reeds door de overheid uitgevoerde voorbereidingswerkzaamheden, die deel uitmaken van of in verband staan met het bestemmingsplan (art. 40c aanhef en onder 2 en 3 Ow, zie r.o. 3.3.2). Concreet had de gemeente Uden op de peildatum het onteigende reeds bouwrijp gemaakt, zodat later op die gronden de

<sup>18</sup> "Andere lichamen, waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, bezitten slechts rechtspersoonlijkheid, indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt."

<sup>19</sup> Zie bijv. F.A. Mulder en F.A. Linssen, 'Elimineren na 15 januari 2016, De consequenties van de Hoge Raad-arresten van 15 januari 2016 voor onteigening, planschade en exploitatieplannen', *O&A* 2016/28, par. 5.2 en H. Zeilmaker en J. Hagelaars, 'De eliminatie van de eliminatie', *BR* 2016/25, onder 'eliminatie alleen bij overheidswerken.'

<sup>20</sup> HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1246. De Hoge Raad houdt overigens vast aan zijn definitie van 'overheidswerk' uit het Perkpolder arrest.

<sup>21</sup> Zie ook E.W.J. de Groot in zijn noot bij dit arrest in *NJ* 2019/376, par. 5-8.

<sup>22</sup> Zie ook HR 26 april 2019, ECLI:NL:PHR:2019:485 (concl. A-G Valk), r.o. 4.22. Deze conclusie viel evenwel (impliciet) al uit Perkpolder af te leiden, omdat de in cassatie bestreden stelling van de rechtbank zag op eliminatie van een waardevermeerderende bestemming.

<sup>23</sup> HR 13 januari 2017, ECLI:NL:PHR:2017:16 (concl. A-G Van Oven), specifiek r.o. 3.27.

gewenste woonbestemming door een private marktpartij kon worden gerealiseerd.

In Perkpolder overwoog de Hoge Raad dat het enkele feit dat een overheidslichaam voorbereidingshandelingen treft, niet ertoe leidt dat het gehele werk waarvoor wordt onteigend als 'overheidswerk' kwalificeert.<sup>24</sup> Het Uden-arrest maakt duidelijk dat ook het omgekeerde geldt. Het enkele feit dat het werk waarvoor wordt onteigend (woningbouw) wordt gerealiseerd door een niet-overheid, staat er niet aan in de weg dat voorbereidingshandelingen een overheidswerk kunnen zijn. Het Uden-arrest laat zien dat ook het (technisch) bouwrijp zijn van grond kan worden geëlimineerd.<sup>25</sup>

## Concreet plan

Perkpolder laat de beoordeling of er voorafgaand aan een bepaald (bestemmings)plan een concreet plan voor het werk waarvoor wordt onteigend bestond, en of de bestemming uit een plan met het concrete plan kan worden vereenzelvigd, over aan de feitenrechter. Die beoordeling hoeft weinig problemen op te leveren wanneer centraal staat de eliminatie van bijvoorbeeld één bestemmingsplan of Tracébesluit. Lastiger wordt het wanneer kwesties als 'gestapeld elimineren' zich voordoen en/of er (ook) ruimtelijke beleidsdocumenten aan de onteigening

ten grondslag liggen. Wij werken enkele voorbeelden uit.

Vlak na Perkpolder, op 8 juli 2016, volgde het arrest Zeeland/Erven X.<sup>26</sup> De Hoge Raad overwoog dat de rechtbank haar oordeel om de bestemmingen die ingevolge het Provinciaal Inpassingsplan Waterdunen op het onteigende rusten te elimineren, kennelijk had gebaseerd op het feit dat het Inpassingsplan de juridisch-planologische grondslag beoogt te bieden om de werken uit een eerder vastgesteld Inrichtingsplan op het onteigende aan te leggen (r.o. 3.3.2). Dat Inrichtingsplan betrof dus het 'al bestaande concreet plan voor het werk', althans de Hoge Raad leest dat in navolging van de A-G in het rechtbankvonnis.<sup>27</sup> Daarentegen heeft de rechtbank - mede gelet op de voorgeschreven terughoudende toepassing van art. 40c Ov - het eerder vastgestelde 'Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal' naar het oordeel van de Hoge Raad ten onrechte geëlimineerd, nu dat een algemene beleidsvisie betrof en nog niet het concrete plan voor het werk (kon) bevatte(n) (r.o. 3.4.2-3.4.3).

Ook in zijn arrest van 14 april 2017 benadrukt de Hoge Raad nog maar eens dat de feitenrechter per (ruimtelijk relevant) document dient te beoordelen of reeds sprake was van een concreet plan, of dat werd voortgebouwd op concrete plannen voor het werk waarvoor is onteigend.<sup>28</sup> Overigens meent A-G Valk dat de feitenrechter

<sup>24</sup> J.F. de Groot, noot bij HR 31 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:544, TBR 2017/84, par. 5.

<sup>25</sup> Zie ook J. Procee en T. Reijnders, par. 4-12 van de noot bij conclusie A-G Van Oven (ECLI:NL:PHR:2017:16), in: J.A.M.A. Sluysmans en J.S. Procee (red.), *Werkelijk van waarde. Annotaties bij conclusies van mr. J.C. van Oven*, Utrecht: Vereniging voor Ontheigeningsrecht 2018.

<sup>26</sup> HR 8 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1506, TBR 2016/139, m.nt. J.F. de Groot.

<sup>27</sup> HR 29 april 2016, ECLI:NL:PHR:2016:345 (concl. A-G Van Oven), r.o. 3.4. Kritisch daarop is J.F. de Groot in zijn noot bij het arrest in TBR 2016/139.

<sup>28</sup> HR 14 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:691, r.o. 4.1.3, TBR 2017/102, m.nt. J.F. De Groot. Dat deed de Hoge Raad overigens mede in het licht van de vraag of op basis van die documenten een verwachtingswaarde aan het onteigende kon worden toegekend, waarover meer in de navolgende paragraaf.

onder omstandigheden in het midden kan laten of een bestemming uit het vigerende bestemmingsplan bij de waardebepaling moet worden geëlimineerd.<sup>29</sup> Dat zou het geval kunnen zijn wanneer eliminatie en niet-eliminatie tot dezelfde uitkomst leiden, wat zich in casu voordoet nu het agrarisch gebruik op grond van het overgangsrecht uit het vigerende bestemmingsplan kon worden voortgezet en eliminatie van de 'Natuur' bestemming (aldus) niet van invloed is op de waarde van het onteigende. De Hoge Raad heeft de betreffende conclusie van A-G Valk gevolgd, maar zich over deze kwestie niet inhoudelijk uitgelaten.<sup>30</sup>

Niet als een zodanig concreet plan voor het werk kwalificeerde een Stedenbouwkundig plan, nu dat voor wat betreft het onteigende slechts een voorlopig karakter had en nog moest worden uitgewerkt.<sup>31</sup> Voorts kon bijvoorbeeld niet worden geëlimineerd een bestemmingsplan, omdat ten tijde van de vaststelling daarvan onder meer het aan te leggen tracé op het onteigende "onvoldoende concreet" was uitgewerkt.<sup>32</sup>

## Conclusie en vooruitblik

Met Perkpolder zijn de kaders van het eliminatiebeginsel verduidelijkt en zijn

oudere arresten in een nieuw perspectief geplaatst. Ook is glashelder dat eliminatie van een bestemming – nog steeds – een uitzondering is die met terughoudend moet worden toegepast. De Hoge Raad heeft zijn rechtspraak nadien nog enigszins verfijnd, zodat er na een turbulente periode weer enige rust is wedergekeerd op het terrein van de eliminatie. De focus van de onteigeningsgemeenschap ligt nu vooral op de nieuwe regelgeving in de Omgevingswet.

Wij verwachten overigens niet dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet direct tot veranderingen leidt in de bestaande jurisprudentielijn betreffende de eliminatie. De wetgever heeft immers bedoeld om de elimineringsregel uit art. 40c Ow inhoudelijk ongewijzigd voort te zetten in art. 15.23 van de Omgevingswet. De 'essentie van de elimineringsregel' wordt daarmee ongemoeid gelaten, en Perkpolder zal haar invloed ook onder het nieuwe recht behouden. Gelet op het dynamische karakter van het schadeloosstellingsrecht onteigeningszaken, is daarmee echter zeker niet gezegd dat het eliminatieboek daarmee voorgoed kan worden gesloten.

*Auteurs: J.A.M.A Sluysmans, D. Krijvenaar*

---

<sup>29</sup> HR 10 juni 2022, ECLI:NL:PHR:2022:542 (concl. A-G Valk), r.o. 3.4. De Hoge Raad

<sup>30</sup> HR 21 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1506.

<sup>31</sup> Hof Den Haag 13 juni 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1674, r.o. 3.1-3.4 (verwijzingsarrest Hoog Dalem).

<sup>32</sup> Rb. Den Haag 29 juli 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7337, r.o. 2.20