

Vergaderjaar 2018–2019

35 133

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet)

Nr. 3**MEMORIE VAN TOELICHTING****INHOUDSOPGAVE**

	blz.
1 INLEIDING	5
1.1 Aanleiding voor het wetsvoorstel	5
1.2 Doelen van het omgevingsrecht en doel van het wetsvoorstel	7
1.3 Algemene opzet van de stelselherziening en de aanvullingswetten	8
1.4 Introductie van de instrumenten in dit wetsvoorstel	10
1.5 Leeswijzer	12
2 STELSELHERZIENING EN GRONDBELEID	13
2.1 Stelselherziening	13
2.1.1 Verbeterdoelen	13
2.1.2 Uitgangspunten	14
2.1.3 Het wetsvoorstel in verhouding tot de stelselherziening	17
2.1.3.1 Het wetsvoorstel en de verbeterdoelen	17
2.1.3.2 Het wetsvoorstel en de uitgangspunten	19
2.2 Grondbeleid	23
2.2.1 Algemene aspecten van het grondbeleid	24
2.2.2 Context van het grondbeleid	26
2.2.3 Ontwikkelingen in het grondbeleid	29
2.2.4 Instrumenten van het grondbeleid	31
2.2.5 Het wetsvoorstel in verhouding tot het grondbeleid	32
3 VERHOUDING TOT BESTAANDE EN VOORGENOMEN REGELGEVING	34
3.1 Bescherming van eigendom in Grondwet en internationale verdragen	34
3.2 Burgerlijk Wetboek	36

3.3	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering	37
3.4	Kadasterwet en Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken	38
3.5	Algemene wet bestuursrecht	39
3.6	Gemeentewet	43
3.7	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten	44
3.8	Wetten die met het wetsvoorstel worden ingetrokken	44
4	DE INSTRUMENTEN IN HET WETSVORSTEL	45
4.1	De instrumenten in de beleidscyclus	46
4.2	De instrumenten in verhouding tot de kerninstrumenten	47
4.3	De instrumenten en hun onderlinge verhoudingen	55
4.4	Beschikbaarstelling en ontsluiting	56
4.5	Bescherming van eigenaren bij toepassing van de instrumenten	61
5	VOORKEURSRECHT	61
5.1	Inleiding, doelstelling en uitgangspunten	61
5.1.1	Inleiding	61
5.1.2	Doelstelling	63
5.1.3	Historie	63
5.1.4	Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten	64
5.1.5	Uitgangspunten	65
5.1.6	Leeswijzer	65
5.2	Het voorstel op hoofdlijnen	66
5.3	Nadere toelichting op het voorstel	67
5.3.1	Inleiding; begrippen	67
5.3.2	Voorkeursrechtbeschikking en rechtsgevolg	68
5.3.3	Bevoegdheid tot vestiging en intrekking	69
5.3.4	Reikwijdte, vestigingsgrondslagen en bijkomende voorwaarden	71
5.3.5	De voorbereiding van de voorkeursrechtbeschikking	75
5.3.6	Bekendmaking, mededeling, registratie en het ingaan van het voorkeursrecht	76
5.3.7	Geldingsduur	78
5.3.8	Verval en intrekking van een voorkeursrecht	80
5.3.9	Verbod op hervestiging	82
5.3.10	Uitnodiging tot onderhandeling en uitzonderingen	82
5.3.11	Prijsvaststellingsprocedure	84
5.3.12	Procedure tot overdracht van het goed	85
5.3.13	Nietigheid van rechtshandelingen in strijd met het voorkeursrecht	85
5.3.14	Rechtsbescherming	86
5.3.15	Schadevergoeding	87
5.4	Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling en effecten van de voorgestelde regeling	88
6	ONTEIGENING	89
6.1	Inleiding, doelstelling en uitgangspunten	89
6.1.1	Inleiding	89
6.1.2	Doelstelling	90
6.1.3	Uitgangspunten	91
6.1.4	Leeswijzer	94
6.2	Het voorstel op hoofdlijnen	94
6.2.1	Onteigeningsprocedure	95
6.2.2	Schadeloosstellingsprocedure	95
6.2.3	Eigendomsovergang	96
6.2.4	Motie Veldman/Ronnes	96

6.3	Nadere toelichting op het voorstel	98
6.3.1	Onteigening	98
6.3.2	Onteigenaar	100
6.3.3	Bevoegdheid	100
6.3.4	Onteigeningsbeschikking	103
6.3.5	Algemeen belang van onteigening	104
6.3.6	Noodzaak tot onteigening	109
6.3.7	Urgentie van onteigening	111
6.3.8	Rechtsbescherming: bekrachtigingspro- cedure	111
6.3.9	Onteigeningsakte	118
6.3.10	Schadeloosstellingsprocedure	119
6.3.11	Niet verwezenlijken van het onteigeningsbe- lang	128
6.3.12	Doorlooptijd van de procedures	128
6.4	Onteigeningen die niet zien op de fysieke leefomge- ving	129
6.4.1	Regels voor onteigening in geval van buitengewone omstandigheden	129
6.4.2	Regels voor onteigening van octrooien en van rechten voortvloeiende uit een octrooi- aanvraag	130
6.5	Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling en effecten van de voorgestelde regeling	131
7	LANDINRICHTING	132
7.1	Inleiding, doelstelling en uitgangspunten	132
7.1.1	Inleiding	132
7.1.2	Evaluatie Wilg	133
7.1.3	Doelstelling	134
7.1.4	Uitgangspunten	134
7.1.5	Leeswijzer	134
7.2	Het voorstel op hoofdlijnen	134
7.3	Nadere toelichting op het voorstel	136
7.3.1	Landinrichting	136
7.3.2	Inrichtingsprogramma	138
7.3.3	Inrichtingsbesluit	142
7.3.4	Herverkaveling	146
7.3.5	De kosten van landinrichting	150
7.3.6	Reactie op Evaluatierapport Wilg	151
7.4	Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling en effecten van de voorgestelde regeling	153
8	KAVELRUIL	154
8.1	Inleiding, doelstelling en uitgangspunten	154
8.1.1	Inleiding	154
8.1.2	Kavelruil in het landelijk gebied	155
8.1.3	Kavelruil in het stedelijk gebied	156
8.1.4	Doelstelling	157
8.1.5	Uitgangspunten	158
8.1.6	Leeswijzer	158
8.2	Het voorstel op hoofdlijnen	158
8.3	Nadere toelichting op het voorstel	160
8.3.1	Kavelruilovereenkomst en kavelruilakte	160
8.3.2	Nut van kavelruil in het stedelijk gebied	160
8.3.3	Verhouding tot het Burgerlijk Wetboek	163
8.3.4	Toepassing en uitvoering van kavelruil in het stedelijk gebied	164
8.3.5	Fiscale behandeling van kavelruil in het stedelijk gebied	166
8.4	Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling en effecten van de voorgestelde regeling	166

9	KOSTENVERHAAL	167
9.1	Inleiding, doelstelling en uitgangspunten	167
	9.1.1 Inleiding	167
	9.1.2 Aanleiding	167
	9.1.3 Doelstelling	169
	9.1.4 Uitgangspunten	170
	9.1.5 Leeswijzer	170
9.2	Het voorstel op hoofdlijnen	170
9.3	Nadere toelichting op het voorstel	173
	9.3.1 Kostenverhaal in plaats van grondexploitatie	173
	9.3.2 Kostenverhaal via overeenkomst	173
	9.3.3 Kostenverhaalsplichtige activiteiten	174
	9.3.4 Grondslag kostenverhaal in kerninstrument	174
	9.3.5 Kostenverhaalsgebied, kostensoorten en PPT-criteria	177
	9.3.6 Keuze kostenverhaalssysteem	177
	9.3.7 Inbrengwaarde	178
	9.3.8 Begrenzings kostenverhaal	178
	9.3.9 Opbrengsten en wijze van verdelen	179
	9.3.10 Beschikking bestuursrechtelijke geldschuld	180
	9.3.11 Actualisering van kostenverhaalregels in omgevingsplan	182
	9.3.12 Eindafrekening, herberekening en tussentijdse afrekening	182
	9.3.13 Rechtsbescherming	184
	9.3.14 Aan kostenverhaal gerelateerde onderwerpen in het omgevingsplan, omgevingsvergunning en projectbesluit	184
	9.3.15 Voorgenomen inhoud van de uitvoeringsregelgeving	185
9.4	Wijzigingen en effecten van de voorgestelde regeling	185
	9.4.1 Wijzigingen ten opzichte van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit en effecten van de voorgestelde regeling	185
	9.4.2 Wijzigingen ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening en effecten van de voorgestelde regeling	186
10	IMPLEMENTATIE, HANDHAVING EN INTERBESTUURLIJK TOEZICHT	187
10.1	Implementatie	187
10.2	Handhaving	189
10.3	Interbestuurlijk toezicht	190
11	ADVIEZEN EN EFFECTEN	191
11.1	Algemeen	191
11.2	Adviezen over het gehele wetsvoorstel	192
	11.2.1 Advies Adviescommissie Omgevingswet	192
	11.2.2 Advies Raad voor de leefomgeving en infrastructuur	193
11.3	Adviezen over onteigening	194
	11.3.1 Adviezen naar aanleiding van de moties van de leden Ronnes en Veldman	194
	11.3.2 Advies Raad voor de rechtspraak	194
	11.3.3 Advies Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	195
	11.3.4 Advies president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad	196
	11.3.5 Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak	196
	11.3.6 Aanvullend advies Raad voor de Rechtspraak	197

	11.3.7	Aanvullend advies Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State	197
11.4		Verwachte effecten van het wetsvoorstel	198
	11.4.1	Effecten op de regeldruk voor burgers en bedrijven	198
	11.4.2	Effecten op de financiële lasten voor overheden, burgers en bedrijven	198
	11.4.3	Effecten op de rechtspraak en de rechtsbescherming	199
	11.4.4	Effecten op het gebruik van persoonsgegevens	200
	11.4.5	Effecten voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	200
12		VERWERKING VAN ADVIEZEN EN CONSULTATIEREACTIES	201
	12.1	Algemeen	201
	12.2	Verwerking adviezen en reacties	202
		12.2.1 Algemeen	202
		12.2.2 Voorkeursrecht	205
		12.2.3 Onteigening	210
		12.2.4 Landinrichting	215
		12.2.5 Kavelruil	217
		12.2.6 Kostenverhaal	220
13		INWERKINGTREDING, OVERGANGSRECHT EN EVALUATIE	223
	13.1	Algemeen	223
	13.2	Overgangsrecht per instrument	224
	13.3	Evaluatie	225
		ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	225

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt een nieuwe, belangrijke stap gezet in de stelselherziening van het omgevingsrecht. Deze stelselherziening is begonnen met de totstandkoming van de Omgevingswet.¹ Het wetsvoorstel regelt de integratie in de Omgevingswet van een aantal instrumenten van grondbeleid, te weten voorkeursrecht, onteigening, landinrichting en kavelruil in het landelijk gebied. Deze zijn nu geregeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet² en de Wet inrichting landelijk gebied. Daarnaast maakt het toepassing van de privaatrechtelijke faciliteit van kavelruil ook mogelijk in het stedelijk gebied. Ook bevat het wetsvoorstel een verdere aanpassing van de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet tot een regeling voor kostenverhaal die ook toepasbaar is bij organische gebiedsontwikkeling.

De Omgevingswet is primair gericht op (het ontwikkelen van beleid voor) gebiedsgericht beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Voor dit deel van het omgevingsrecht zijn de zogenoemde kerninstrumenten ontwikkeld. Het omgevingsrecht omvat meer instrumenten dan deze en een deel daarvan maakt nog geen deel uit van de Omgevingswet. Dit betreft onder andere de wettelijke instrumenten van het grondbeleid die het voor de overheid mogelijk maken om in meer of mindere mate in te

¹ Stb. 2016, 156.

² Bij de inwerkingtreding van deze wet is in de wet als citeertitel opgenomen: onteigeningswet (zie Stb. 1851, 125). In de praktijk is het gebruikelijk om Onteigeningswet met een hoofdletter te schrijven. Deze memorie van toelichting sluit daarbij aan.

grijpen op de rechtspositie van eigenaren van onroerende zaken en in samenhang daarmee ook op de rechtspositie van zakelijk of persoonlijk gerechtigden. Hiertoe behoren allereerst de huidige mogelijkheid om een exploitatieplan vast te stellen of over de grondexploitatie afspraken met marktpartijen te maken, en de mogelijkheid om gedoogplichten op te leggen. Deze instrumenten zijn al opgenomen in de Omgevingswet, waarbij het exploitatieplan uit de Wet op de ruimtelijke ordening is vervangen door exploitatieregels in het omgevingsplan. Tot de instrumenten die ingrijpen op de eigendom van burgers en bedrijven horen verder:

- de mogelijkheden voor gemeentebesturen, provinciebesturen en het Rijk op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten om onroerende zaken met een niet-agrarische bestemming aan te wijzen, waardoor de eigenaar die onroerende zaken niet eerder mag vervreemden dan nadat de gemeente, de provincie of de Staat in de gelegenheid is gesteld die onroerende zaak te verkrijgen,
- de mogelijkheden voor provinciebesturen op grond van de Wet inrichting landelijk gebied om voor de verbetering van de inrichting van het landelijk gebied eigendoms- en andere rechten op onroerende zaken te herverdelen en beheertaken (van overheden) toe te delen, en
- de mogelijkheden voor gemeenten, waterschappen, provincies en de Staat op grond van de Onteigeningswet om in gevallen van uiterste noodzaak eigendomsrechten te verwerven tegen de wil van eigenaren in.

Het juridische instrumentarium van het grondbeleid maakt onlosmakelijk deel uit van het omgevingsrecht. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies over de Omgevingswet deze opvatting onderschreven.³

Voor de verwezenlijking van het beleid voor de fysieke leefomgeving kan het noodzakelijk zijn dat de overheid ingrijpt op eigendomsrechten en op zakelijke en persoonlijke rechten op onroerende zaken. Vooral wanneer de overheid gebiedsontwikkeling indringend wil sturen, kan zij zich niet beperken tot het vaststellen van omgevingsplannen en projectbesluiten en het verlenen van omgevingsvergunningen. Deze besluiten geven weliswaar het kader waarbinnen de overheid een gebied zou willen (laten) ontwikkelen en wat daarbij wel en niet is toegestaan, maar zij zorgen niet altijd voor de verwezenlijking hiervan. Daarvoor kan de overheid, handelend als rechtspersoon, proberen overeenstemming te bereiken met private partijen over het gebruik of de verwerving van de benodigde onroerende zaken. Wanneer daarmee niet het gewenste resultaat kan worden bereikt, heeft de overheid aanvullende publiekrechtelijke instrumenten nodig, die ervoor zorgen dat degene die tot verwezenlijking wil overgaan, ook in de privaatrechtelijke eigendomspositie komt om de daadwerkelijke verwezenlijking ter hand te nemen. Dit wetsvoorstel voorziet daarin en draagt zo bij aan de effectuering van de instrumenten uit de Omgevingswet waarin het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving wordt uiteengezet en verankerd, vooral de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Het is soms onvermijdelijk om in te grijpen op eigendomsrechten om maatschappelijke doelen te bereiken. De regering hecht eraan om op te merken dat bestuursorganen zich altijd moeten realiseren dat dit vergaande consequenties kan hebben voor betrokkenen. De financiële gevolgen voor burgers en bedrijven zijn soms enorm, evenals de mogelijke gevolgen voor de bedrijfsvoering. Ook mogen de emotionele gevolgen voor de betrokkenen niet worden onderschat.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 92.

Met dit wetsvoorstel geeft de regering uitvoering aan de aankondiging in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet⁴, zoals uitgewerkt in de brief aan de Tweede Kamer van 25 november 2015 over het grondbeleid⁵, om de genoemde wetten, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de Wet inrichting landelijk gebied, in de Omgevingswet te integreren. Samen met de invoering van de kavelruilfaciliteit voor het stedelijk gebied en de aanpassing van de grondexploitatie-regeling tot een regeling voor kostenverhaal draagt deze aanvulling van de Omgevingswet ertoe bij dat de Omgevingswet een integraal instrumentarium biedt voor beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.⁶

Voor de regels over dit onderwerp zijn enkele hoofdstukken gereserveerd in de Omgevingswet (hoofdstuk 9 en hoofdstuk 11). De Omgevingswet bevat al regels over de aanverwante onderwerpen gedoogplichten (hoofdstuk 10) en grondexploitatie (hoofdstuk 12).

1.2 Doelen van het omgevingsrecht en doel van het wetsvoorstel

De Omgevingswet gaat over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Artikel 1.3 van de Omgevingswet bepaalt dat die wet, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, is gericht op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet vormen deze maatschappelijke doelen het oogmerk van de taak- en bevoegdheidsuitoefening van bestuursorganen, voor zover daarover geen specifieke regels zijn gesteld. De Omgevingswet beoogt, samen met de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving, een goede balans te bereiken tussen beide doelen. De Omgevingswet draagt zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land.⁷

Naast deze maatschappelijke doelen worden bij de stelselherziening van het omgevingsrecht vier verbeterdoelen onderscheiden.⁸ Deze verbeterdoelen geven aan wat de regering wil bereiken met de stelselherziening van het omgevingsrecht. De vier verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht,
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving,
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving,
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken bevat de Omgevingswet een beperkt palet aan kerninstrumenten, met elk een helder onderscheiden beleidsmatige of juridische functie. Die instrumenten zijn: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels (waaronder het omgevingsplan), algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 29.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 322.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 20.

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 7.

projectbesluit. Voor de doorwerking van beleidsdoelstellingen naar andere bestuursorganen zijn instructieregels het belangrijkste instrument. Daarnaast bevat de Omgevingswet ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en te effectueren, zoals procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving.

Het integreren van de regels over voorkeursrecht, onteigening en inrichten van het landelijk gebied in de Omgevingswet, de introductie van kavelruil voor het stedelijk gebied en de verdere aanpassing van de regels over grondexploitatie tot een regeling voor kostenverhaal levert een belangrijke bijdrage aan het bereiken van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Door de toe te voegen instrumenten te positioneren naast de kerninstrumenten wordt aangesloten bij het doel om instrumenten ter beschikking te stellen die elk een helder onderscheiden functie hebben. Door de regelingen te harmoniseren en te vereenvoudigen worden de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht gediend. Door instrumenten voor grondbeleid op te nemen in dezelfde wet als de kerninstrumenten voor het omgevingsrecht wordt een integrale, samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving bevorderd.⁹ Het gegeven dat de geregelde overheidsinstrumenten alle op enigerlei manier ingrijpen in de privaatrechtelijke positie van eigenaren en andere rechthebbenden of invloed hebben op het gebruik van de eigendom, stelt wel enkele belangrijke randvoorwaarden. De regeling moet de ruimte respecteren van burgers en bedrijven om zoveel mogelijk zelf initiatieven te kunnen ontplooiën. Daarnaast moet de regeling waarborgen dat de belangen van burgers en bedrijven zorgvuldig worden afgewogen wanneer de overheid haar instrumenten gebruikt, en dat hun adequate rechtsbescherming wordt geboden.

Voor de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de Wet inrichting landelijk gebied betekent het voorgaande dat de instrumenten uit deze wetten met een gelijkwaardig of beter beschermingsniveau voor eigenaren en andere rechthebbenden worden opgenomen in de Omgevingswet. Het wetsvoorstel strekt ertoe de functionaliteiten van de bestaande wetten zo goed mogelijk in te passen in de systematiek van de Omgevingswet. Dit leidt tot een modernisering en gedeeltelijke vernieuwing van de instrumenten, passend binnen de stelselherziening, waarbij aan de eigenaren en andere rechthebbenden een gelijkwaardige en op onderdelen betere bescherming wordt geboden. In de hoofdstukken over de afzonderlijke instrumenten worden de vernieuwingen benoemd en toegelicht.¹⁰

1.3 Algemene opzet van de stelselherziening en de aanvullingswetten

Met de stelselherziening wordt het omgevingsrecht integraal herzien. Alle onderdelen samen bieden het juridische kader voor maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. De stelselherziening is in gang gezet met de Omgevingswet.¹¹

In de tijd waarin de Omgevingswet tot stand kwam, was een aantal onderdelen van het omgevingsrecht inhoudelijk in beweging. Het was niet wenselijk om lopende wetgevingstrajecten stil te leggen en de inhoud

⁹ Zie hierover uitgebreider paragraaf 2.1.3.1 van deze memorie van toelichting.

¹⁰ Zie voor een overzicht van de wijzigingen per onderwerp: paragraaf 5.4 (voorkeursrecht), paragraaf 6.5 (onteigening), paragraaf 7.4 (landinrichting), paragraaf 8.4 (kavelruil) en paragraaf 9.4 (kostenverhaal) in deze memorie van toelichting.

¹¹ Stb. 2016, 156.

daarvan in de Omgevingswet te integreren. Sommige beleidstrajecten waren niet ver genoeg ontwikkeld om mee te nemen bij de aanbidding van het voorstel voor de Omgevingswet aan de Afdeling advisering van de Raad van State in juli 2013.¹²

Dit heeft geleid tot het besluit om een aantal inhoudelijke onderwerpen niet direct op te nemen in de Omgevingswet, maar deze uit te werken in afzonderlijke aanvullingswetten. Het zijn zelfstandige trajecten die leiden tot wijziging van de Omgevingswet. Om te voorkomen dat initiatiefnemers en bevoegde instanties tijdens een overgangperiode moeten werken met «oud» en «nieuw» recht, wil de regering deze aanvullingswetten tegelijk met de Omgevingswet in werking laten treden.

Het betreft de volgende aanvullingswetten:

- Aanvullingswet bodem Omgevingswet¹³ (Wet bodembescherming),
- Aanvullingswet geluid Omgevingswet¹⁴ (Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer),
- Aanvullingswet natuur Omgevingswet¹⁵ (Wet natuurbescherming),
- Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (Wet voorkeursrecht gemeenten, Ontheeningswet, Wet inrichting landelijk gebied).

Dit wetsvoorstel is dus onderdeel van de aanvullingswetgeving.

Naast de Omgevingswet en de aanvullingswetten omvat de stelselherziening ook de Invoeringswet Omgevingswet¹⁶ (hierna: de Invoeringswet). De Invoeringswet dient om bestaande wetten aan te passen aan de Omgevingswet en voorziet in overgangsrecht. De Invoeringswet bevat daarnaast een aantal beleidsinhoudelijke aanvullingen en wijzigingen op de Omgevingswet, zoals de regeling voor nadeelcompensatie, de organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving, de knip tussen het ruimtelijke en technische deel van de bouwregels en de grondslagen voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Om het stelsel compleet te maken is ook voorzien in uitvoeringsregeling:

- Het Omgevingsbesluit,¹⁷ dat nadere algemene en procedurele bepalingen bevat.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving,¹⁸ dat de inhoudelijke normstelling voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming bevat.
- Het Besluit activiteiten leefomgeving,¹⁹ dat de inhoudelijke algemene, rechtstreeks werkende regels bevat die op rijksniveau worden gesteld over activiteiten in de fysieke leefomgeving.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving,²⁰ dat de inhoudelijke, algemene, rechtstreeks werkende regels bevat die op rijksniveau worden gesteld over activiteiten met betrekking tot bouwwerken.
- De in voorbereiding zijnde Omgevingsregeling.

Voor een goede werking van het stelsel is het noodzakelijk dat de doelen en uitgangspunten doorwerken in de dagelijkse praktijk en de bestuurscultuur. Het gaat erom dat burgers, bedrijven en overheden in onderlinge samenspraak komen tot een goede afweging van alle belangen bij het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving en oog hebben voor de samenhang van relevante aspecten van de fysieke leefomgeving.

¹² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 29 en blz. 323.

¹³ Kamerstukken II, 2017/18, 34 864, nr. 2 (wetsvoorstel Aanvullingswet bodem Omgevingswet).

¹⁴ Kamerstukken II, 2018/19, 35 054, nr. 2 (wetsvoorstel Aanvullingswet geluid Omgevingswet).

¹⁵ Kamerstukken II, 2017/18, 34 985, nr. 2 (wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet).

¹⁶ Kamerstukken II, 2017/18, 34 986, nr. 2 (wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet).

¹⁷ Stb. 2018, 290.

¹⁸ Stb. 2018, 292.

¹⁹ Stb. 2018, 291.

²⁰ Stb. 2018, 293.

Voor de stelselherziening van het omgevingsrecht is daarom een uitgebreid implementatieprogramma opgezet.

Afstemming van dit wetsvoorstel op de andere onderdelen van de stelselherziening

In dit wetsvoorstel is rekening gehouden met het wetsvoorstel voor de Invoeringswet. De Invoeringswet is immers noodzakelijk om de Omgevingswet in werking te kunnen laten treden. Het voorstel voor de Invoeringswet is nog niet definitief. Eventuele wijzigingen in de Invoeringswet met gevolgen voor de regelingen in dit wetsvoorstel zullen doorwerken naar dit wetsvoorstel. Zo is in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet opgenomen dat de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit niet langer verplicht is (de zogeheten knip). Omdat die omgevingsvergunning daardoor niet meer in alle gevallen kan dienen als instrument om de verplichting voor kostenverhaal te effectueren, voorziet dit wetsvoorstel in de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld voor het daadwerkelijk verhalen van de kosten.²¹

Dit wetsvoorstel is onderdeel van de aanvullingswetgeving. De planning is erop gericht de aanvullingswetten op hetzelfde moment als de Omgevingswet in werking te laten treden. In dit wetsvoorstel is nog geen rekening gehouden met de wijzigingsvoorstellen in de andere aanvullingswetten. Het kan daardoor voorkomen dat nieuw in te voegen artikelen of onderdelen hetzelfde nummer krijgen. In een latere fase zullen de wetsvoorstellen wetstechnisch op elkaar worden afgestemd. Dan zullen daarin ook zo nodig samenloopbepalingen worden opgenomen om ervoor te zorgen dat de wijzigingen op een correcte manier in de Omgevingswet worden opgenomen.

1.4 Introductie van de instrumenten in dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel regelt de integratie in de Omgevingswet van de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en inrichten van het landelijk gebied. Dit zijn bestaande instrumenten die worden aangepast aan de systematiek en de kenmerken van de Omgevingswet, met inachtneming van de doelen en uitgangspunten van de Omgevingswet.

Het voorkeursrecht kan door het bevoegd gezag worden gevestigd op een onroerende zaak, met als gevolg dat de eigenaar niet eerder tot vervreemding van deze onroerende zaak kan overgaan dan nadat de gemeente, provincie of Staat in de gelegenheid is gesteld de onroerende zaak te verkrijgen. Met dit instrument kan de overheid voorkomen dat de onroerende zaak (meermaals) wordt doorverkocht, met een prijsstijging tot gevolg. Toepassing van het instrument voorkomt ook dat open beleidsontwikkeling wordt bemoeilijkt doordat marktpartijen al in die fase grondposities innemen.

Onteigening is het instrument waarmee de overheid eigendomsrechten op onroerende zaken kan ontnemen, waardoor de onroerende zaak tot de eigendom van de overheid gaat horen. De onteigeningsbeschikking biedt een bijzondere titel ter verkrijging van de eigendom van een onroerende zaak. In uiterste gevallen is het soms noodzakelijk dat de overheid privaatrechtelijk de volledige beschikking over de onroerende zaak verkrijgt om het gewenste omgevingsbeleid voor de betrokken locatie te kunnen verwezenlijken.

²¹ Zie verder paragraaf 9.3.10 van de memorie van toelichting.

Tot de bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebieden hoort het instrument landinrichting. Hieronder valt onder meer herverkaveling. Met dit instrument kunnen gedeputeerde staten de onroerende zaken in een gebied samenvoegen, het gebied in nieuwe kavels indelen en deze kavels toewijzen aan eigenaren. De notariële herverkavelingsakte geldt als titel voor de verkrijging van de daarin omschreven rechten. Met dit instrument kan een gebied beter worden ingericht om functies en taken beter te kunnen vervullen.

Tot de bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebieden hoort ook de privaatrechtelijke faciliteit van de (vrijwillige) ruilverkaveling bij overeenkomst, in de praktijk meestal kavelruil genoemd. Kavelruil is een vorm van gebiedsinrichting waarbij een aantal partijen – minimaal drie – vrijwillig onroerende zaken ruilen. De kavelruilovereenkomst is een geldige titel voor de eigendomsoverdracht.

In de praktijk bestaat een wisselwerking tussen de (vrijwillige) kavelruil en de (verplichte) herverkaveling. Vanwege deze samenhang en de bijdrage die beide instrumenten kunnen leveren aan de verwezenlijking van het beleid voor de fysieke leefomgeving worden beide met dit wetsvoorstel toegevoegd aan de Omgevingswet. Met dit wetsvoorstel wordt de regeling voor kavelruil ook toepasbaar in het stedelijk gebied.

Tot slot bevat het wetsvoorstel een verdere aanpassing van de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet tot een regeling voor kostenverhaal. In de Omgevingswet is al voorzien in een regeling voor grondexploitatie, als onderdeel van het omgevingsplan en de mogelijkheid om over de grondexploitatie afspraken te maken met marktpartijen en deze vast te leggen in een overeenkomst. Ook deze regeling kent dus een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke variant, die vanwege de samenhang beide in de Omgevingswet zijn opgenomen. De regeling wordt met dit wetsvoorstel verder aangepast tot een regeling voor kostenverhaal, die aansluit bij de ontwikkelingen in het omgevings- en grondbeleid. Doordat initiatiefnemers moeten betalen voor de kosten die de overheid maakt voor aangewezen werken, werkzaamheden en maatregelen, voorafgaand aan het verrichten van activiteiten op locaties in de fysieke leefomgeving, heeft dit instrument invloed op het gebruik van eigendom.

De instrumenten die met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet worden toegevoegd, hebben met elkaar gemeen dat zij gevolgen hebben voor (het gebruik van) de eigendom en de daarvan afgeleide zakelijke en persoonlijke rechten. Deze gevolgen onderscheiden de instrumenten van de (meeste) bestaande instrumenten in de Omgevingswet.²² Onderling verschillen de toe te voegen instrumenten van elkaar in het specifieke rechtsgevolg dat zij hebben: het voorkeursrecht beperkt de overdraagbaarheid van een onroerende zaak, maar heeft geen invloed op het gebruik, onteigening leidt tot verwerving van de eigendom van onroerende zaken door de overheid en bij herverkaveling als onderdeel van landinrichting wordt de eigendom van onroerende zaken herverdeeld. Het kostenverhaal leidt tot een betalingsverplichting voorafgaand aan het verrichten van een activiteit.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de bestaande instrumenten in de Omgevingswet en de instrumenten die met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet worden toegevoegd of aangepast.

²² Van de bestaande instrumenten heeft alleen de gedoogplicht een vergelijkbaar privaatrechtelijk rechtsgevolg. Dit instrument geeft rechten aan anderen voor het gebruik van de eigendom.

Tabel 1: overzicht instrumenten

Instrument	Karakter	Specifiek rechtsgevolg
<i>Omgevingswet</i>		
Omgevingsvisie	Publiekrechtelijk beleid	Zelfbindend voor bestuursorgaan
Programma	Publiekrechtelijk beleid	Zelfbindend voor bestuursorgaan
Decentrale regels	Publiekrechtelijke regels	Een ieder bindend
Algemene rijksregels	Publiekrechtelijke regels	Een ieder bindend
Omgevingsvergunning	Publiekrechtelijke toestemming	Geeft toestemming voor activiteit / gebruik en daarbij in acht te nemen voorschriften
Projectbesluit	Publiekrechtelijke regels en toestemming	Een ieder bindend voor zover het projectbesluit het omgevingsplan wijzigt, geeft toestemming voor zover het als omgevingsvergunning geldt
Gedoogplichten	Publiekrechtelijk met privaatrechtelijk gevolg	Geeft rechten aan anderen voor medegebruik van de eigendom
Kostenverhaal via het omgevingsplan	Publiekrechtelijke regels	Verplichting tot betaling overheidskosten, voorafgaand aan het gebruik van de locatie
Kostenverhaal via een overeenkomst	Privaatrechtelijke overeenkomst	Verplichting tot betaling overheidskosten door contractspartijen, voorafgaand aan het gebruik van de locatie
<i>Aanvullingswet grondeigendom</i>		
Voorkeursrecht	Publiekrechtelijk met privaatrechtelijk gevolg	Beperking overdraagbaarheid onroerende zaak
Onteigening	Publiekrechtelijk met privaatrechtelijk gevolg	Ontneming en verwerving eigendom van onroerende zaken
Landinrichting	Publiekrechtelijk met privaatrechtelijk gevolg	Herverdeling eigendom van onroerende zaken
Kavelruil	Privaatrechtelijke overeenkomst	Ruilen van eigendom van onroerende zaken door contractspartijen
Kostenverhaal via het omgevingsplan	Publiekrechtelijke regels	Verplichting tot betaling overheidskosten, voorafgaand aan het gebruik van de locatie
Kostenverhaal via een overeenkomst	Privaatrechtelijke overeenkomst	Verplichting tot betaling overheidskosten door contractspartijen, voorafgaand aan het gebruik van de locatie

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de doelen en uitgangspunten die het kabinet voor ogen heeft met de stelselherziening van het omgevingsrecht en de wijze waarop deze invulling krijgen in dit wetsvoorstel. Ook wordt geschetst welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in het grondbeleid en wat dat betekent voor de instrumenten van het grondbeleid die ingrijpen op de eigendomsrechten op onroerende zaken en de daarvan afgeleide zakelijke en persoonlijke rechten.

Hoofdstuk 3 beschrijft de bestaande en voorgenomen regelgeving, anders dan de Omgevingswet, die van belang is voor dit wetsvoorstel.

Hoofdstuk 4 gaat in op de groep instrumenten die met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet wordt toegevoegd en in het bijzonder enkele aspecten die bij alle instrumenten een rol spelen.

In de hoofdstukken 5 tot en met 9 worden de instrumenten afzonderlijk behandeld: voorkeursrecht, onteigening, landinrichting, kavelruil en kostenverhaal.

Hoofdstuk 10 gaat in op de implementatie, de handhaving en het interbestuurlijk toezicht.

Hoofdstuk 11 beschrijft de effecten van het wetsvoorstel voor burgers, bedrijven en overheden en bevat een samenvatting van de adviezen over het wetsvoorstel.

Hoofdstuk 12 bevat een samenvatting van de reacties naar aanleiding van de consultatie en beschrijft op welke wijze met de adviezen en de reacties is omgegaan.

Hoofdstuk 13 geeft een toelichting op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, het overgangsrecht en de evaluatie.

2 STELSELHERZIENING EN GRONDBELEID

2.1 Stelselherziening

2.1.1 Verbeterdoelen

In deze paragraaf worden de vier verbeterdoelen die in paragraaf 1.2 zijn genoemd verder toegelicht.

Verbeterdoel: Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Een belangrijke stap om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken is de keuze voor een beperkt aantal instrumenten, met elk een helder onderscheiden beleidsmatige of juridische functie. De instrumenten zijn dus in beginsel gelijk voor alle domeinen en voor alle bestuurslagen.

De gebruiker staat centraal in het omgevingsrecht. Daarom wordt voor het merendeel van de activiteiten in de fysieke leefomgeving volstaan met algemene regels als kader voor het handelen. Het voordeel daarvan is dat de initiatiefnemer zonder tussenkomst van de overheid weet welke randvoorwaarden van toepassing zijn voor zijn activiteiten en wat zijn handelingsvrijheid is. Met algemene regels kunnen tijdrovende en verhoudingsgewijs dure vergunningprocedures worden voorkomen.

Waar wel vergunningen nodig zijn geldt als uitgangspunt: één loket, één bevoegd gezag en één besluit. Op dit uitgangspunt is in de Omgevingswet één uitzondering gemaakt: de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten is een apart besluit in verband met het functionele bestuur door waterschappen.

Verbeterdoel: Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

Centraal in de Omgevingswet staat een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. De samenhangende benadering bevordert integrale oplossingen, die bij een sectorale aanpak buiten beeld kunnen blijven. Integraal beleid betekent overigens niet dat er geen sectorale beleidsdoelen meer zijn. Zo blijven doelen en randvoorwaarden bestaan op het gebied van veiligheid, gezondheid, kwaliteit van ecosystemen, beschikbaarheid van hulpbronnen en behoud van cultureel erfgoed. Sterker nog: het is voor een goede integratie juist van belang dat sectorale doelen en randvoorwaarden helder en eenduidig zijn vastgesteld.

Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zo veel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving worden meegewogen. Toch blijven er ook onder de Omgevingswet besluiten met een beperkter beoordelingskader. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid is het namelijk niet wenselijk als na een integrale afweging op hoofdlijnen opnieuw een brede belangenafweging plaatsvindt bij een meer op de uitvoering gericht besluit.

Verbeterdoel: Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

Bestuursorganen worden bij beleidsvorming en bij besluitvorming over initiatieven en projecten geacht de betrokken belangen een volwaardige plaats te geven. Bij die belangenafweging hebben zij de ruimte keuzen te maken. Die ruimte voor bestuursorganen wordt – uitgaande van hun wettelijke taken en bevoegdheden – bepaald door regels die bij of krachtens de wet worden gesteld. In grote delen van het omgevingsrecht stelt de rijksoverheid eisen aan de inhoud of motivering van besluiten van andere bestuursorganen. Dit soort regels wordt «instructieregels» genoemd. De wijze waarop instructieregels nu zijn vormgegeven leidt er soms toe dat doelen naar de achtergrond verdwijnen en normen voorop komen te staan. De regels laten dan te weinig ruimte voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid, regionale differentiatie en innovatie. Daardoor komt het maken van een samenhangende belangenafweging over een initiatief soms in het gedrang. Een uitgangspunt is dan ook dat de instructieregels zoveel mogelijk ruimte laten voor een discretionaire afweging door dat andere bestuursorgaan. Toch zullen er altijd gevallen blijven waarmee bij het stellen van regels geen rekening kon worden gehouden. Het nieuwe stelsel kent mogelijkheden om uitzonderingen toe te laten als de reguliere regels leiden tot onredelijke belemmeringen in verband met bijvoorbeeld bijzondere lokale situaties, complexe gebieden of gebiedsoverstijgende belangen.

Die afwegingsruimte gaat niet zover dat een bestuursorgaan afwegingen kan maken over de taken van een ander bestuursorgaan. Uitgangspunt is dat elke overheid sturingsmogelijkheden houdt op activiteiten die zijn taken raken en om die reden betrokken wordt bij de besluitvorming. Hiervoor geldt het adagium «bij een taak hoort een bevoegdheid».

Verbeterdoel: Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

Voor een activiteit, zoals bedrijfsuitbreiding, of een combinatie van activiteiten kan in beginsel via één toestemming een akkoord van de overheid worden verkregen. In sommige gevallen zijn achter de schermen meer bestuursorganen betrokken bij het verlenen van die toestemming. Overigens mag de initiatiefnemer zelf kiezen om de toestemming voor zijn activiteiten in meer vergunningaanvragen te splitsen, om zo bijvoorbeeld de meer principiële aanvragen eerst af te wikkelen en de meer technische aanvragen pas in te dienen als de principetoestemming binnen is. Dit omdat de technische aanvragen investeringen in ontwerp of onderzoek vergen.

De herziening van het omgevingsrecht is ook gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek voor de besluitvoorbereiding. Onderzoek is geen doel op zich, maar een bijdrage aan zorgvuldige besluitvorming. Het is primair aan het bevoegd gezag om te bepalen of er voldoende onderbouwend onderzoek is gedaan om een besluit te kunnen nemen.

2.1.2 Uitgangspunten

Op basis van de vier hierboven genoemde verbeterdoelen is een aantal beleidsmatige uitgangspunten geformuleerd voor de stelselherziening. Deze uitgangspunten zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.²³ De belangrijkste uitgangspunten voor het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom zijn de volgende.

²³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30–48.

Bestuurlijke taakverdeling

De Omgevingswet brengt geen wijzigingen aan in het beginsel dat de taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid moet behartigen in de eerste plaats bij de gemeentebesturen liggen en, waar het gaat om het waterbeheer, bij de besturen van de waterschappen.²⁴ De Omgevingswet sluit zo veel mogelijk aan bij de bestaande taakverdeling en is opgebouwd vanuit het subsidiariteitsbeginsel «decentraal, tenzij». Dit is neergelegd in artikel 2.3 van de Omgevingswet, waar staat dat de taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid behartigt in de eerste plaats bij de bestuursorganen van gemeenten liggen en waar het gaat om het waterbeheer, bij de waterschappen. Naast deze hoofdrolspelers zijn ook de provincies en het Rijk actief in de fysieke leefomgeving. De provincies hebben een belangrijke bestuurlijke rol bij het verbinden en regisseren van de opgaven in de fysieke leefomgeving. Daarnaast eisen de schaal-grootte, het maatschappelijk belang, de gevolgen voor de fysieke leefomgeving of de bestuurlijke complexiteit soms een rol van de provincies of het Rijk. Uitgangspunt is daarom dat elke overheid sturings-mogelijkheden houdt op activiteiten die zijn taken of belangen raken. Binnen de kaders die het subsidiariteitsbeginsel geeft, zijn taken op het terrein van de fysieke leefomgeving verdeeld over alle bestuurslagen, waarbij elke bestuurslaag kan beschikken over de bevoegdheden om die taken te kunnen uitvoeren. Hiervoor geldt het adagium «bij een taak hoort een bevoegdheid». Onderkend is dat beleidsvragen relatief vaak de omvang van bestuurlijke eenheden overstijgen en samenwerking geboden kan zijn (co-actorschap).²⁵

Het bestaande onderscheid tussen autonomie en medebewind en daarmee ook de bestaande autonome beslisruimte van decentrale overheden worden in de Omgevingswet gerespecteerd.²⁶ Voor de doorwerking van provinciaal en rijksbeleid naar de betrokken andere decentrale overheden is gekozen voor inkadering via specifieke rechts-regels volgens het uitgangspunt dat beleid en normstelling van elkaar gescheiden worden. Dit uitgangspunt houdt in dat beleidsdocumenten alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf binden.²⁷ Met instructieregels kunnen de andere bestuursorganen worden gebonden. Hierbij is een subsidiariteits- en proportionaliteitsafweging verplicht.

Vertrouwen

De Omgevingswet is gebaseerd op vertrouwen: vertrouwen in initiatief-nemers, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden.²⁸ De wetgever gaat er vanuit dat burgers en bestuursorganen in beginsel bereidwillig zijn om zich bij hun feitelijk en bestuurlijk handelen rekenschap te geven van de doelen van de wet. Waar zij dat niet of onvoldoende doen, moet de wet voorzien in instrumenten om in te grijpen.

Bestuursorganen worden geacht in staat te zijn belangen zorgvuldig af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend zijn. De Omgevingswet kent daarom minder expliciete afstemmingsvereisten dan de huidige wetgeving voor de fysieke leefomgeving. Wel wordt onderkend dat bestuursorganen verschillende

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 43.

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 43–44.

²⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 44.

²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 45.

²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 45–48.

belangen kunnen behartigen en taken hebben, dat zij rekening moeten houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en dat borging daarvan vereist is.²⁹ Dit is neergelegd in artikel 2.2 van de Omgevingswet, waar staat dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig met deze andere bestuursorganen afstemt.

Het vertrouwensbeginsel speelt ook een rol bij de wijze waarop burgers worden betrokken bij initiatieven van derden. Een burger is niet alleen rationeel bezig met het optimaliseren van zijn eigen belang. Burgerparticipatie bij de voorbereiding van projecten brengt vanzelfsprekend lokale kennis, ideeën en belangen op tafel. Het primaire belang is het betrekken van de burger in het besluitvormingsproces. Dat bevordert het vertrouwen van burgers in de rechtvaardigheid van het besluit.

Gelijkwaardig beschermingsniveau

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. In sommige gevallen kan de bescherming op een andere wijze worden vormgegeven. De actieve rol van de overheid en de ruimte voor derden leiden tot meer dynamiek, maar mogen niet leiden tot een mindere kwaliteit van de fysieke leefomgeving.³⁰

Belanghebbenden hebben daarnaast recht op rechtsbescherming bij besluiten die hun belangen raken. Uitgangspunt van de regering is dat bij de toepassing van de Omgevingswet geen verlies van waarborgen mag optreden ten opzichte van het niveau van rechtsbescherming onder de huidige wetgeving.³¹ De Omgevingswet mag niet tot gevolg hebben dat vereenvoudiging van procedures leidt tot inperking van de rechten van belanghebbenden. Zij worden bij ingrijpende besluiten in een vroeg stadium betrokken bij de voorbereiding daarvan via participatie of een zienswijzenprocedure.

Wetgevingstechnische uitgangspunten

In de structuur van de Omgevingswet zijn hoofdstukken gereserveerd voor de regelgeving voor de onderwerpen die met de aanvullingswetten worden toegevoegd aan de Omgevingswet. Hierdoor blijft de systematiek van de Omgevingswet in stand. De onderdelen van de oorspronkelijke wetten worden via de aanvullingswetten verdeeld over de verschillende hoofdstukken van de Omgevingswet.

De voornaamste wetgevingstechnische uitgangspunten die zijn gehanteerd voor de Omgevingswet zijn:

- zo min mogelijk afwijken van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb),
- uniformeren van procedurele regels,
- consistente aanpak voor het verdelen van onderwerpen over regeling-niveaus,
- inhoudelijke sturing en duiding zonder te gedetailleerde bepalingen op wetsniveau,
- consistente terminologie,
- beknopt en eenvoudig taalgebruik.

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 47–48.

³⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 38.

³¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 38 en blz. 295.

Voor de verdeling van onderwerpen over regelingsniveaus is in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet delegatiebeleid geformuleerd, als een van de wetgevingstechnische uitgangspunten.³² In paragraaf 2.1.3.2 wordt hierop ingegaan.

2.1.3 Het wetsvoorstel in verhouding tot de stelselherziening

Deze paragraaf beschrijft hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de hiervoor beschreven verbeterdoelen en uitgangspunten. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving zal soms blijken dat de beleidsmatige doelen en uitgangspunten met elkaar botsen. In die gevallen is een politieke keuze nodig. Die keuzes worden van geval tot geval gemaakt, zonder dat op voorhand vastligt dat het ene doel of uitgangspunt zwaarder weegt dan een ander.

2.1.3.1 Het wetsvoorstel en de verbeterdoelen

Verbeterdoel: Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Met dit wetsvoorstel worden de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en landinrichting opgenomen in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. Deze instrumenten hebben met elkaar gemeen dat ze ingrijpen op de eigendom van grond en de opstallen die zich daarop bevinden. De instrumenten onderscheiden zich door hun hybride karakter: het zijn publiekrechtelijke bevoegdheden met privaatrechtelijke gevolgen. De kerninstrumenten zijn publiekrechtelijke bevoegdheden met publiekrechtelijke gevolgen. Vanwege dit verschil tussen beide groepen instrumenten wordt het merendeel van de instrumenten in dit wetsvoorstel naast de kerninstrumenten van de Omgevingswet gepositioneerd. Op deze wijze wordt aangesloten bij het doel om instrumenten ter beschikking te stellen die elk een helder onderscheiden functie hebben. De kerninstrumenten kunnen dienen als grondslag voor de inzet van de grondbeleidsinstrumenten, waarmee de instrumenten in samenhang en in aanvulling op elkaar bijdragen aan de verwezenlijking van de doelen van de Omgevingswet.³³

Verder wordt voorzien in de behoefte om de regelgeving voor de toe te voegen instrumenten te harmoniseren, eenvoudiger en inzichtelijker te maken. Zo stamt bijvoorbeeld de huidige Onteigeningswet uit 1851 en is deze door de vele wijzigingen sindsdien een moeilijk leesbare en toegankelijke regeling geworden. In het wetsvoorstel wordt deze regelgeving gemoderniseerd. Voor kostenverhaal voorziet het wetsvoorstel in een verdere aanpassing van de huidige regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet tot een regeling voor kostenverhaal. De regeling wordt meer geschikt gemaakt voor organische gebiedsontwikkeling.

Voor de procedures van de instrumenten die het wetsvoorstel bevat, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de procedures van de Omgevingswet (hoofdstuk 16) die de Awb als uitgangspunt hebben.³⁴ Dit betekent onder meer dat bij onteigening een onderscheid wordt gemaakt tussen de besluitvorming over de onteigeningsbeschikking (met bekrachtiging door de bestuursrechter) en de vaststelling van de schadeloosstelling (door de burgerlijke rechter), net zoals bij de gedoogplichtbeschikking de toetsing van de besluitvorming aan de bestuursrechter is voorbehouden en de vaststelling van de schadeloosstelling aan de

³² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 291–293.

³³ Dit komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting.

³⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 208 en volgende.

burgerlijke rechter. Hiermee wordt de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht gediend.

Verbeterdoel: Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

Het samenbrengen van de instrumenten voor grondeigendom in de Omgevingswet via dit wetsvoorstel bevordert een goede afweging van de in te zetten instrumenten door het bevoegd gezag. Dit geldt voor zowel de instrumenten in dit wetsvoorstel als voor de andere instrumenten van de Omgevingswet, die betrekking hebben op grond. De instrumenten voor grondbeleid zijn complementair aan de kerninstrumenten. Ze kunnen niet zonder elkaar, wat beter zichtbaar wordt door ze in één wet te regelen. Dat bevordert een integrale benadering, waarin al bij de ontwikkeling van beleid wordt nagedacht over de verwezenlijking ervan en de inzet van de beschikbare instrumenten. Deze benadering wordt versterkt door alle instrumenten te relateren aan de beleidscyclus, die ten grondslag ligt aan de structuur en het instrumentenpalet van de Omgevingswet.³⁵ Met dit wetsvoorstel wordt de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving ook voor eigenaren, rechthebbenden en andere belanghebbenden beter zichtbaar.

Verbeterdoel: Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

De aard van de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en landinrichting maakt dat het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte hierbij niet het primaire doel is. In dit wetsvoorstel wordt het verbeterdoel voor de bestuurlijke afwegingsruimte vooral uitgewerkt door iedere bestuurslaag zijn eigen bevoegdheden te laten behouden of als nieuwe bevoegdheid te geven. Grondbeleid kan per gebied en per opgave verschillen en is maatwerk. Bestuursorganen van elke bestuurslaag moeten binnen de kaders die de wetgever daarvoor stelt, zelf de afweging kunnen maken of en hoe zij in het eigendomsrecht ingrijpen op een wijze die past bij de omstandigheden en bij het beleid van die bestuurslaag.³⁶ Gemeentebesturen, provinciebesturen en het Rijk beschikken onder de Wet voorkeursrecht gemeenten al over de bevoegdheid een voorkeursrecht te vestigen. Deze bevoegdheden worden in dit wetsvoorstel gecontinueerd. Ook bij landinrichting en het kostenverhaal worden de bestaande bevoegdheden gecontinueerd. Bij het instrument onteigening krijgen gemeenteraden, algemeen besturen van waterschappen, provinciale staten en de verantwoordelijke ministers met dit wetsvoorstel de bevoegdheid om zelf tot onteigening te besluiten. Zo hoeft het bestuursorgaan dat in het algemeen belang tot onteigening over wil gaan, in de nieuwe regeling niet langer de Kroon te verzoeken om de onroerende zaken bij koninklijk besluit aan te wijzen. Bij het instrument kostenverhaal ligt is er gekozen voor het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door het mogelijk te maken kostenverhaal meer aan te laten sluiten bij organische gebiedsontwikkeling.³⁷

³⁵ Dit komt uitgebreider aan de orde in de paragrafen 4.1 en 4.3 van deze memorie van toelichting.

³⁶ Dit komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 4.3 van deze memorie van toelichting en bij de toelichting op de afzonderlijke instrumenten.

³⁷ Dit komt uitgebreider aan de orde in hoofdstuk 9.

Verbeterdoel: Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

De vereenvoudiging en het inzichtelijker maken van de wettelijke grondbeleidsinstrumenten die ingrijpen op de eigendom maakt mogelijk dat ze in de praktijk van gebiedsontwikkeling beter op elkaar afgestemd en in samenhang gebruikt kunnen worden. Verdere versnelling van besluitvorming ten opzichte van de huidige wetgeving is niet het primaire doel van dit wetsvoorstel: aan de randvoorwaarden dat een zorgvuldige belangenafweging wordt gemaakt en aan burgers en bedrijven adequate rechtsbescherming wordt geboden kent de regering meer gewicht toe. Zo wordt in dit wetsvoorstel voorzien in een bekrachtigingsprocedure voor de onteigeningsbeschikking om te borgen dat het geheel uitgesloten is dat een eigenaar wordt onteigend zonder dat de bestuursrechter zich heeft uitgesproken over de onteigening. De rechtsbescherming staat bij deze regeling voorop. Overigens leidt de voorgestelde regeling in vergelijking met de huidige regeling niet tot een langere gemiddelde doorlooptijd van een onteigeningsprocedure.³⁸

2.1.3.2 Het wetsvoorstel en de uitgangspunten

Bestuurlijke taakverdeling

In lijn met de Omgevingswet sluit dit wetsvoorstel zoveel mogelijk aan bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling en bevoegdheidstoedeling. In de Omgevingswet is vastgelegd welke bestuurslagen beleid voor de fysieke leefomgeving voeren en hoe zij dat juridisch kunnen verankeren. Daarbij staat het subsidiariteitsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 2.3 van de Omgevingswet, centraal. Dit wetsvoorstel stelt de betrokken bestuursorganen aanvullende instrumenten ter beschikking op het gebied van grond en eigendom die nodig zijn voor de uitvoering van hun taken, de behartiging van hun belangen en de effectuering van hun omgevingsbeleid. Soms vergt het subsidiariteitsbeginsel nog een nadere rechtvaardiging voor de inzet van een bevoegdheid door de provincies of het Rijk. Waar dat aan de orde is, is dit in dit wetsvoorstel vastgelegd. Dit betekent bijvoorbeeld dat de bevoegdheid een onteigeningsbeschikking te geven aan alle bestuurslagen wordt toegedeeld, en voor de toepassing door het algemeen bestuur van het waterschap, provinciale staten of de Minister een extra criterium geldt. Kort weergegeven kan de onteigeningsbeschikking alleen worden gegeven met het oog op de taken van het waterschap of als het onteigeningsbelang een provinciaal of nationaal belang betreft, of wanneer dat doelmatig is.³⁹ De bevoegdheid een voorkeursrecht te vestigen wordt toegedeeld aan gemeentebesturen, provinciebesturen en het Rijk, waarbij voor de toepassing door provinciebesturen en het Rijk vereist is dat sprake is van een provinciaal of nationaal belang.⁴⁰

De bevoegdheid om tot landinrichting over te gaan blijft voorbehouden aan provinciebesturen, omdat de provincie het geëigende niveau is voor gebiedsgericht beleid in het landelijk gebied.

De regels of voorschriften voor kostenverhaal maken deel uit van de kerninstrumenten omgevingsplan, omgevingsvergunning of projectbesluit. Dit brengt met zich dat de bevoegdheid tot het verhalen van de kosten wordt toegedeeld aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om een

³⁸ Zie paragraaf 6.3.12 van deze memorie van toelichting voor een nadere toelichting op de doorlooptijden.

³⁹ In hoofdstuk 6 wordt dit nader toegelicht.

⁴⁰ In hoofdstuk 5 wordt dit nader toegelicht.

omgevingsplan of een projectbesluit vast te stellen of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen.⁴¹

Vertrouwen

De toepassing van het uitgangspunt van vertrouwen in de interbestuurlijke omgang komt in het wetsvoorstel vooral tot uitdrukking in de regeling voor landinrichting. In vergelijking met de Wet inrichting landelijk gebied is het aantal afstemmingsverplichtingen sterk teruggebracht. Zo worden landinrichtingsbevoegdheden neergelegd bij gedeputeerde staten van de provincie waarin het in te richten landelijk gebied grotendeels ligt. Gedeputeerde staten zijn zelf verantwoordelijk voor de afstemming met gedeputeerde staten van een andere provincie als daarin een deel van het in te richten gebied ligt. Deze afstemming wordt niet langer expliciet voorgeschreven, omdat dit al vastligt in de algemene afstemmings- en samenwerkingsbepaling van artikel 2.2 van de Omgevingswet.

Waar het om de omgang van de overheid met de burger gaat, moeten bestuursorganen vanzelfsprekend ook in staat worden geacht om belangen zorgvuldig af te wegen. Toch vraagt de bijzondere aard van de voorgestelde bevoegdheden om wettelijke waarborgen. Het wetsvoorstel maakt immers op verschillende manieren ingrepen in de rechtspositie van eigenaren en andere rechthebbenden mogelijk. Voor onteigening betekent dit dat het wetsvoorstel de rechtspersoon die de onroerende zaak wil verkrijgen (de onteigenaar)⁴² verplicht om eerst door onderhandelingen te proberen of hij de onroerende zaak kan verwerven. Als die poging niet slaagt, kan het bevoegd gezag bij wijze van uiterste middel («ultimum remedium») tot onteigening besluiten. Ook uit de voorgestelde regeling voor kostenverhaal blijkt dat vrijwillige overeenkomsten de voorkeur hebben boven toepassing van de bestuursrechtelijke afdwingbare regeling, in het bijzonder uit de bepaling dat de wettelijke regels voor het verhalen van kosten niet van toepassing zijn, als het verhalen van de kosten via een overeenkomst is verzekerd.

Gelijkwaardig beschermingsniveau

Voor dit wetsvoorstel is het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau bij uitstek van belang omdat de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en landinrichting het mogelijk maken dat overheden ingrijpen in de eigendomsrechten, zakelijke en persoonlijke rechten op onroerende zaken. Voor het onderdeel onteigening heeft de Tweede Kamer dit belang uitdrukkelijk onderschreven door de motie van de leden Veldman en Ronnes, waarin de regering wordt verzocht om te borgen dat onder de toekomstige regelgeving omtrent onteigening de positie en de bescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig blijven aan de huidige situatie en waar mogelijk zelfs verstevigd worden, aan te nemen.⁴³

De regering acht van belang dat eigendomsrechten zo min mogelijk worden aangetast. In gevallen waarin de overheid in meer of mindere mate over onroerende zaken moet kunnen beschikken om het algemeen belang te behartigen, heeft vrijwilligheid op basis van wilsovereenstemming de voorkeur. Voor gevallen waarin wilsovereenstemming uitblijft en een ingreep in de eigendom of andere zakelijke of persoonlijke rechten noodzakelijk is, kunnen de instrumenten van dit wetsvoorstel voor toepassing in aanmerking komen. Een goede bescherming van eigendom

⁴¹ In hoofdstuk 9 wordt dit nader toegelicht.

⁴² Zie uitgebreider paragraaf 6.3.2 van deze memorie van toelichting.

⁴³ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes).

en andere zakelijke of persoonlijke rechten tegen ingrepen door de overheid is voor de regering een essentiële voorwaarde.

Het wetsvoorstel maakt geen verdergaande ingrepen in de eigendom en andere zakelijke en persoonlijke rechten mogelijk dan in de huidige wetgeving en is erop gericht een zorgvuldige besluitvorming over de belangen van de betrokken partijen te waarborgen. Dit krijgt niet alleen vorm in besluitvormingsprocessen die een waarborg bieden voor de kwaliteit van de besluitvorming door bestuursorganen, of in rechtsbeschermingsprocedures bij de rechter. Ook materieel worden de belangen van burgers en bedrijven op een gelijkwaardige wijze beschermd, met instrumenten die een vergelijkbare reikwijdte hebben als in de huidige regelgeving. Daarom is bijvoorbeeld voor de grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht gekozen voor die instrumenten die zo dicht mogelijk liggen bij de instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening die in de Wet voorkeursrecht gemeenten als grondslag waren aangewezen. Voor de onteigeningsbevoegdheid geldt dat bij dit instrument niet langer de systematiek van specifieke onteigeningsgrondslagen toegepast wordt, maar materieel blijft ook hier de reikwijdte gelijk doordat het belang waarvoor onteigend wordt, een grondslag moet hebben in de functies die aan locaties zijn toegedeeld.

Verder stelt de regering voor alleen *vrijwillige* kavelruil in het stedelijk gebied mogelijk te maken. Een regeling van *verplichte* stedelijke herverkaveling zou de uitvoering van ontwikkelingsplannen door initiatiefnemers weliswaar kunnen vereenvoudigen, maar dat zou een te grote ingreep zijn in de positie van de betrokken eigenaar. Die zou door gedwongen deelname aan stedelijke herverkaveling in een slechtere positie worden gebracht dan wanneer hij zou worden onteigend. Wanneer het in het algemeen belang nodig is dat iemand wordt gedwongen om zijn eigendom af te staan, is de procedure van onteigening, met de daarbij behorende waarborgen, de aangewezen weg.

Het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau houdt ook in dat het rechtsbeschermingsniveau, zoals dat geldt onder de huidige wetgeving niet lager mag worden.⁴⁴ Daarbij geldt als uitgangspunt dat het aantal gerechtelijke instanties gelijk moet blijven. Voor onteigening krijgt dit uitgangspunt extra kleur en gewicht door de motie van de leden Veldman en Ronnes. Onder de Onteigeningswet bestaat de rechtsbescherming tegen onteigeningsbesluiten van de Kroon uit twee instanties: een beoordeling door de rechtbank (civiele kamer), gevolgd door de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad. In dit wetsvoorstel wordt ook uitgegaan van twee instanties; een bekrachtigingsprocedure bij de rechtbank (sector bestuursrecht) en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Wetgevingstechnische uitgangspunten

De wetgevingstechnische uitgangspunten zijn in dit wetsvoorstel gevolgd waarbij rekening is gehouden met specifieke randvoorwaarden voor dit wetsvoorstel waaronder de juridische context waarbinnen grondbeleid en bescherming van eigendom en andere zakelijke en persoonlijke rechten moeten worden gezien. In de Omgevingswet zijn al hoofdstukken gereserveerd voor de regelgeving voor grondeigendom. De aanvulling van de Omgevingswet met de regelingen in dit wetsvoorstel heeft daarom geen grote gevolgen voor de structuur van de Omgevingswet. De onderdelen van de oorspronkelijke wetten worden via dit wetsvoorstel ingepast in de verschillende hoofdstukken van de Omgevingswet. Procedurele bepalingen zijn waar mogelijk afgestemd op de

⁴⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3 en blz. 295.

Omgevingswet en worden opgenomen in hoofdstuk 16. Verder volgt dit wetsvoorstel de terminologie van de Omgevingswet en vult deze waar nodig aan met een aantal aanvullende begrippen.

Een wetgevingstechnisch uitgangspunt dat voortvloeit uit het uitgangspunt voor de bestuurlijke taakverdeling, betreft de scheiding van beleidsmatige onderdelen en bindende onderdelen van rechtsfiguren. De toepassing van dit uitgangspunt heeft ertoe geleid dat het inrichtingsplan uit de Wet inrichting landelijk gebied niet in zijn huidige vorm terugkeert. Het inrichtingsplan heeft een hybride karakter en omvat zowel concreet uitvoeringsbeleid als onderdelen die juridisch bindend zijn voor burgers, bedrijven en overheden. Omwille van het heldere onderscheid tussen beleid en normstelling brengt dit wetsvoorstel de beleidsmatige componenten van het inrichtingsplan onder in een inrichtingsprogramma en de juridisch bindende componenten in een inrichtingsbesluit.

Het wetsvoorstel en het delegatiebeleid

Dit wetsvoorstel bevat grondslagen om regelgeving te delegeren naar ofwel het Omgevingsbesluit⁴⁵ ofwel de Omgevingsregeling⁴⁶.

Dit wetsvoorstel maakt deel uit van de stelselherziening voor het omgevingsrecht. Voor het delegatiebeleid in dit wetsvoorstel is het in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet geformuleerde delegatiebeleid⁴⁷ van belang. De kernelementen van dat delegatiebeleid zijn:

- De Omgevingswet bevat de hoofdelementen van de regeling en biedt een grondslag voor bevoegdheden van bestuursorganen die direct ingrijpen in het eigendomsrecht van particulieren, zoals het opleggen van gedoogplichten.
- Onder de Omgevingswet draagt inhoudelijke normstelling bij algemene maatregel van bestuur bij aan de voor een tijdige implementatie van normen met een Europeesrechtelijke oorsprong benodigde flexibiliteit en snelheid.
- Vergelijkbare regels worden op hetzelfde niveau geregeld, omwille van de uniformiteit.
- Regels worden als uitgangspunt verdeeld over maximaal twee niveaus, om te voorkomen dat de regels over te veel lagen worden verdeeld.

Dit beleid is toegepast op dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel biedt vooral bevoegdheden die ingrijpen in het eigendomsrecht, regelt de reikwijdte daarvan en geeft daarbij procedurele waarborgen voor burgers en regels over rechtsbescherming. Dat zijn daarmee naar de aard regels die op wetsniveau behoren te worden geregeld. Bovendien is er geen sprake van normen met een Europeesrechtelijke oorsprong. Daarom voorziet dit wetsvoorstel, zoals aangekondigd in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet⁴⁸, voor het merendeel van de onderwerpen in regels op het niveau van de wet in formele zin. In aanvulling op wat wel naar een ander regelingsniveau wordt gedelegeerd, is op een beperkt aantal extra onderdelen strikt genomen ook delegatie mogelijk. Toch is daar voor die laatstbedoelde onderdelen van afgezien, omwille van de toegankelijkheid en de bruikbaarheid van de regeling. De wijze waarop het delegatiebeleid bij deze onderwerpen is toegepast, sluit aan bij de keuze die in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet is gemaakt voor de regeling voor gedoogplichten. De regels in dit wetsvoorstel die wel worden gedelegeerd

⁴⁵ Zie de voorgestelde artikelen 12.24, 12.37, 13.11, 13.15, 13.17 en 13.20.

⁴⁶ Zie de voorgestelde artikelen 12.26 en 13.21.

⁴⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 291–293.

⁴⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 323.

worden ofwel direct naar het Omgevingsbesluit ofwel direct naar de Omgevingsregeling gedelegeerd. Naar het oordeel van de regering wordt met de hier beschreven toepassing van het delegatiebeleid een goed evenwicht bereikt in de verdeling van de normen over de verschillende regelingsniveaus.

Op grond van artikel 16.88, eerste lid, van de Omgevingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur, voor zover daarin niet bij deze wet of de Awb is voorzien, regels worden gesteld over de totstandkoming, vorm, structuur of toepassing van, of de op te nemen onderwerpen in onder meer besluiten, omgevingsvisies en programma's.⁴⁹ Deze delegatiegrondslag geldt ook voor de onderdelen van dit wetsvoorstel en maakt het mogelijk om regels te geven over de bekendmaking en het doen van een mededeling aan derden en regels over de kennisgeving, terinzagelegging en beschikbaarstelling. Op grond van artikel 16.88, derde lid, van de Omgevingswet kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over het verstrekken van gegevens en bescheiden bij een aanvraag te en de toezending van gegevens en bescheiden aan derden. Bij het opstellen van het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet en de Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet, waarmee de uitvoeringsregelgeving van de stelselherziening zal worden aangevuld, zal de noodzaak en wenselijkheid van zulke regels worden bezien.

2.2 Grondbeleid

De instrumenten voorkeursrecht, onteigening, inrichten van het landelijk en kostenverhaal worden gerekend tot het grondbeleidsinstrumentarium. Daarom wordt in deze paragraaf ingegaan op de hoofdlijnen van grondbeleid en de ontwikkelingen die plaatsvinden in het grondbeleid. Hiermee wil de regering inzicht bieden in de door haar gemaakte keuzes voor de instrumenten van het grondbeleid die in dit wetsvoorstel worden geregeld. Het wetsvoorstel gaat niet over de inhoud van het te voeren grondbeleid. De keuze voor de vorm van het te voeren grondbeleid ligt bij de decentrale overheden. Het is aan de onderscheiden bestuursorganen om te bepalen welk beleid er wordt gevoerd en welke instrumenten zij daarvoor inzetten. Het wetsvoorstel vult de Omgevingswet aan met een aantal noodzakelijke instrumenten en gaat over de aansluiting van deze instrumenten op de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

In paragraaf 2.2.1 wordt beschreven wat er in deze memorie van toelichting met grondbeleid wordt bedoeld, waarom de overheid grondbeleid voert en welke vormen van grondbeleid er zijn. Paragraaf 2.2.2 beschrijft ontwikkelingen in de samenleving, die invloed hebben op het grondbeleid en op het inzetten van instrumenten die ingrijpen op de eigendomsrechten en de daarvan afgeleide zakelijke en persoonlijke rechten op onroerende zaken. In paragraaf 2.2.3 wordt zichtbaar welke ontwikkelingen in het grondbeleid volgen op de ontwikkelingen in de samenleving. Paragraaf 2.2.4 beschrijft welke scala aan instrumenten de overheid ter beschikking staat om tot verwezenlijking van het omgevingsbeleid te komen. In paragraaf 2.2.5 wordt uitgelegd welk deel van die instrumenten in dit wetsvoorstel is opgenomen om toe te voegen aan de Omgevingswet.

⁴⁹ Dit wetsvoorstel bevat de hernummering van artikel 16.88 Omgevingswet tot artikel 16.139.

2.2.1 Algemene aspecten van het grondbeleid

Wat en waarom

De Nederlandse samenleving verandert voortdurend en daarom moet de inrichting van de leefomgeving regelmatig worden aangepast. De komende jaren blijft de bevolking in de grote steden groeien, waardoor daar extra woonruimte nodig is. Elders in het land is sprake van krimp en zijn er juist te veel woningen. Door de opkomst van winkelen via internet en «Het Nieuwe Werken» staan vrijwel overal winkels en kantoren leeg. Dat kan ten koste gaan van de woon- en leefkwaliteit in de omgeving. In het landelijk gebied gaat de schaalvergroting in de landbouw voort. Verbetering van de landbouwkundige structuur en de waterhuishouding voor de landbouw vragen onverminderd aandacht. Het klimaat verandert. Het wordt warmer, er valt meer neerslag en de zeespiegel stijgt. Daardoor is er onder andere meer ruimte nodig voor waterkeringen, waterberging en klimaatneutrale opwekking van energie, zoals zon- en windenergie. Uit de startnota De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie⁵⁰ blijkt dat Nederland op het gebied van de woningbouw, infrastructuur, circulaire economie, energie en klimaatadaptatie naar verwachting zeer omvangrijke transitie te wachten staat. De opgaven zijn fors en nog niet exact te bepalen. Ze vragen om een overheid die flexibel kan inspelen op deze veranderingen en met maatwerkoplossingen kan komen.

De overheid voert daarom een integraal beleid voor de fysieke leefomgeving. In omgevingsrechtelijke besluiten zoals een omgevingsplan wordt vastgelegd waarvoor een gebied of locatie kan worden gebruikt. Dat kan het gebruik zijn dat al plaatsvindt. Maar er kan ook een nieuwe functie aan de locatie worden toegedeeld, die beter past bij de plannen voor die locatie. Een belangrijk onderdeel van het omgevingsplan bestaat uit de regels waarmee functies aan locaties worden toegedeeld. In die combinatie van regels moet een evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden gewaarborgd. Met een projectbesluit kan toestemming worden verleend voor vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving, zoals infrastructuur en waterstaatswerken.

Om activiteiten te verrichten en initiatieven in de fysieke leefomgeving te kunnen ontplooiën is het niet voldoende dat de overheid het in een omgevingsplan of ander besluit mogelijk maakt een gebied of een locatie anders in te richten of te gebruiken. De rechten die bewoners, bedrijven en anderen op de grond hebben moeten dat ook toelaten. Alleen wie de zeggenschap over de grond en opstallen heeft, kan het gebruik daarvan veranderen of een ander daarvoor toestemming geven. Zonder zeggenschap over de grond is het niet mogelijk om woonwijken, wegen of recreatiegebieden aan te leggen of om landbouw te bedrijven. Om de plannen uit te voeren is het dus nodig dat grond in voldoende mate en op tijd ter beschikking komt. Daarvoor kan het nodig zijn dat het eigendomsrecht en andere zakelijke rechten als erfpacht en rechten van opstal in andere handen overgaan. Wanneer oplossingen niet op vrijwillige basis worden bereikt, kan het voor de verwezenlijking van het beleid soms noodzakelijk zijn dat de overheid ingrijpt in eigendomsrechten, zakelijke en persoonlijke rechten op onroerende zaken. Vooral wanneer de overheid gebiedsontwikkeling indringend wil sturen, kan meer nodig dan zijn dan planvorming en toestemming voor de gewenste activiteiten en kan zij zich niet beperken tot het vaststellen van omgevingsplannen en projectbesluiten en het verlenen van omgevingsvergunningen. Dan heeft de overheid aanvullende instrumenten nodig.

⁵⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34682, bijlage bij nr. 1.

De aanleg van openbare voorzieningen maakt deel uit van de uitvoering van het beleid voor de fysieke leefomgeving. In het stedelijk gebied gaat het bijvoorbeeld om wegen, waterlopen, parkeerplaatsen, straatmeubilair, groenvoorzieningen, sportterreinen. In het landelijk gebied kan gedacht worden aan voorzieningen voor waterberging, nieuwe natuur en infrastructuur (met inbegrip van energie-infrastructuur). Gelet op het karakter van deze voorzieningen en de omvang ervan, heeft de overheid daarbij vaak een actieve rol. Voor de aanleg van deze voorzieningen moet de overheid over voldoende geld beschikken. Grond speelt bij de financiering een belangrijke rol. Grond voor stedelijke doeleinden zal door investeringen in openbare voorzieningen in samenhang met het toegestane gebruik, een hogere waarde krijgen. De grond wordt daardoor namelijk beter geschikt voor bedrijfsactiviteiten of voor wonen. Dat rechtvaardigt dat de overheid een financiële bijdrage vraagt van eigenaren die profijt hebben van overheidsinvesteringen die ook zijn gedaan omwille van activiteiten door die eigenaren. Bij inrichtingsprojecten in het landelijk gebied kunnen ook bijdragen van burgers en bedrijven worden gevraagd. Als herverkaveling deel uitmaakt van zo'n project worden de kosten van de herverkaveling niet alleen gedekt door bijdragen uit de autonome middelen van provincies en bijdragen van andere overheden als gemeenten en waterschappen, maar ook door een bijdrage van de eigenaren in het herverkavelde blok, naar de mate van het nut dat deze eigenaren van de landinrichting ondervinden.

Overheden voeren grondbeleid om (bebouwde) grond op tijd beschikbaar te krijgen voor ontwikkeling en om kosten en baten te verdelen over de betrokken partijen. Met het grondbeleid kunnen overheden veranderingen in het grondgebruik beïnvloeden. Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om beleidsinhoudelijke doelstellingen voor gebruik, beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving te bereiken.⁵¹ Meestal is het voldoende om daarover afspraken te maken met de eigenaren van de onroerende zaken. Soms zal het nodig zijn om de rechten van eigenaren of zakelijk of persoonlijk gerechtigden te beperken of voorwaarden te stellen voordat de eigendom kan worden gebruikt. En in het uiterste geval kan het nodig zijn om iemand zijn recht te ontnemen. Met grondbeleid bepalen overheden ook wie op hoofdlijnen verantwoordelijk is voor de grondexploitatie. De exploitatiemogelijkheden van de toegedachte of toegedeelde functies van een locatie (zoals woningbouw, bedrijvigheid) beïnvloeden de waarde van de grond sterk. De inzet van de instrumenten van het grondbeleid als onderdeel van het beleid voor de fysieke leefomgeving is daarmee onmisbaar voor het bereiken van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, zoals beschreven in paragraaf 1.2.

Vormen van grondbeleid

Bestuursorganen hebben de keuze tussen verschillende vormen van grondbeleid⁵²:

- Actief grondbeleid, waarbij de overheid de benodigde grond koopt, bouw- en gebruikrijp maakt en deze grond als bouwrijpe kavels weer in een eigendom of erfpacht uitgeeft aan ontwikkelende partijen.
- Faciliterend grondbeleid, waarbij de grond in handen blijft van particuliere eigenaren en de overheid de kosten van onder meer de aanleg van publieke voorzieningen verhaalt op degene die een

⁵¹ Kamerstukken II 2000/01, 27581, blz. 16 (nota grondbeleid).

⁵² Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen, Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011, een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden, NEPROM, 2011, blz. 102.

activiteit verricht, hetzij door een overeenkomst af te sluiten, hetzij door het vaststellen van regels voor het verhalen van de kosten.

- Een mengvorm van actief en faciliterend grondbeleid, waaronder de zogenoemde publiek-private samenwerking, waarbij de overheid en private partijen hun grond inbrengen in een gezamenlijke onderneming die de gronden exploiteert.

Bij actief grondbeleid en mengvormen van actief en faciliterend grondbeleid hebben bestuursorganen meer invloed op het tempo en de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling dan bij faciliterend grondbeleid, omdat bij actief grondbeleid en mengvormen de zeggenschap over de grond (deels) bij het bestuursorgaan ligt. Daar staat tegenover dat de financiële risico's van actief grondbeleid en mengvormen voor de overheid groter zijn dan die van faciliterend grondbeleid, omdat de overheid als (mede)eigenaar van de grond ook de risico's draagt. Met actief grondbeleid hebben bestuursorganen dus een sterk sturingsinstrument in handen, maar lopen zij tegelijkertijd (financiële) risico's. Faciliterend grondbeleid past beter bij uitnodigingsplanologie, waarbij ruimtelijke plannen niet langer een blauwdruk voor een gebied zijn, maar een uitnodiging om (innovatieve) oplossingen aan te dragen die leiden tot een betere kwaliteit van het gebied. Ook past faciliterend grondbeleid beter bij organische gebiedsontwikkeling. Dit stelt bestuursorganen in de gelegenheid om ontwikkelingen mogelijk te maken zonder grote financiële risico's en geeft private partijen meer ruimte voor eigen initiatieven. Een belangrijk voordeel voor de overheid is dat zij geen financiële risico's loopt.

Bestuursorganen zullen bij de invulling van het grondbeleid en de keuze voor een van de vormen verschillende aspecten in overweging nemen. Kan het omgevingsbeleid door private partijen worden gerealiseerd, of is actief optreden van de overheid noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat er een financieel tekort is? Is er een maatschappelijk belang dat maakt dat de overheid de regie wil voeren en het tempo en de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling wil bepalen? Kan de overheid de financiële risico's van een actief grondbeleid dragen?

De uitkomsten van deze afweging zullen van plaats tot plaats en van geval tot geval verschillen. De regionale en lokale verschillen in Nederland zijn groot en geen enkele situatie is gelijk. Dat vraagt om een gedifferentieerde aanpak, ook wel situationeel grondbeleid genoemd. In het algemeen kan worden opgemerkt dat overheden steeds vaker samenwerken met private partijen (bedrijven en burgers) om bijvoorbeeld woningen te kunnen bouwen.

2.2.2 Context van het grondbeleid

Ontwikkelingen in de samenleving

Nederland ontwikkelt, in een continu proces. De mobiliteit neemt toe, werk wordt minder plaatsgebonden en flexibeler, het aantal eenpersoonshuishoudens groeit, het platteland is steeds minder exclusief agrarisch. De verschillen tussen en binnen regio's groeien. Naast gebieden waar de bevolking groeit, zijn er gebieden met krimp en gebieden waar de bevolking zich stabiliseert. Leegstand van kantoren en winkels is aanzienlijk en door maatschappelijke demografische trends zoals een dalende potentiële beroepsbevolking, een afnemende groei van de bevolking en nieuwe vormen van winkelen en werken, is het waarschijnlijk dat de vraag naar nieuwe kantoren en winkels verder zal

afnemen en de leegstand zal toenemen.⁵³ De samenleving verandert door verdergaande individualisering, ruimere toegang tot informatie, de opkomst van sociale media en toenemende pluriformiteit. De behoefte aan meer dynamiek in de gebouwde omgeving neemt toe.

Nederland staat daarnaast voor een aantal grote opgaven als het gaat om de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Belangrijke maatschappelijke opgaven in dit kader zijn bijvoorbeeld energietransitie, klimaatverandering, aanpak van leegstaande kantoren en behoud van aantrekkelijke winkelgebieden, herstructurering van bedrijventerreinen en herstructurering van het landelijk gebied en de agrarische sector.⁵⁴

Onder invloed van de veranderende samenleving is ook sprake van verschuivingen in de rol en taakopvatting van de overheid. Het is niet meer vanzelfsprekend dat burgers en bedrijven wachten op de overheid totdat zij de regie op zich neemt. Burgers en bedrijven willen meer invloed op hun werk- en leefomgeving en nemen vaker zelf het initiatief om deze te beheren en ontwikkelen. Op het terrein van verduurzaming, waar het initiatief in de afgelopen decennia nog vaak bij de overheid lag, is in de samenleving veel creativiteit en innovatieve capaciteit aanwezig om de opgaven aan te pakken.

Steeds vaker werkt de overheid samen met partijen uit de samenleving. Overheid, burgers en bedrijven hebben daarbij een gedeelde verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de samenleving als geheel beter wordt en vooruit gaat. Wanneer burgers en bedrijven zelf initiatief tonen en daar op een verantwoorde manier uitvoering aan geven, kan de overheid zich terughoudend opstellen. Gedacht kan worden aan het ruilen van percelen grond waar alle betrokkenen mee instemmen, of aan het delen van de kosten voor bepaalde voorzieningen waar meer partijen van profiteren.

De samenleving verwacht een overheid die snel kan reageren op initiatieven van burgers en bedrijven en wil daarbij niet geconfronteerd worden met tegenstrijdige regels en procedures die nodeloos ingewikkeld zijn en lang duren. In plaats van een sturende overheid verlangt men een overheid die ontwikkelingen mogelijk maakt, faciliteert. Een overheid die zorgt voor procedures die voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn en voor heldere en toegankelijke randvoorwaarden voor ontwikkelingen. Tegelijkertijd verwacht de samenleving dat de overheid zorgt voor voldoende betrokkenheid van burgers bij besluitvorming, voor voldoende rechtsbescherming en voor bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Tot slot wordt van de overheid verwacht dat zij ervoor zorgt dat de grotere opgaven die burgers en bedrijven op eigen kracht niet kunnen ontwikkelen, maar wel het algemeen belang dienen, ook worden verwezenlijkt. Dit zijn bijvoorbeeld de sloopopgave in krimpgebieden, binnenstedelijke transformaties en het behoud van aantrekkelijke winkelgebieden, de verwezenlijking van nieuwe woongebieden, de herstructurering van bedrijventerreinen en de aanpak van leegstaande kantoren, de uitvoering van wateropgaven, het verwezenlijken van nieuwe natuur en het aanleggen van (energie-)infrastructuur. Dit betekent dat de overheid en haar bestuursorganen steeds een afweging moeten maken of gekozen wordt voor een faciliterende of voor een actieve rol. Waar mogelijk zal ruimte worden geboden aan initiatieven van burgers en bedrijven met een faciliterende rol van de overheid.

⁵³ Planbureau voor de Leefomgeving en Amsterdam school of Real Estate, Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren 2013, blz. 9.

⁵⁴ Bijvoorbeeld Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (hierna: Rli), «Grond voor gebiedsontwikkeling, juni 2017, blz. 12, 33, maar ook beschreven in de startnota De opgaven voor de Nationale omgevingsvisie, Kamerstukken II 2016/17, 34682, bijlage bij nr. 1.

Kanttekening daarbij is dat die initiatieven geen betrekking kunnen hebben op andermans eigendom. Als het nodig is om in te grijpen op het eigendomsrecht of daarmee samenhangende zakelijke of persoonlijke rechten, is dit voorbehouden aan de overheid. Voor de grotere opgaven, die niet of nauwelijks tot initiatieven van burgers en bedrijven zullen leiden, maar wel uitgevoerd moeten worden, zal de overheid een actieve, handelende rol kiezen.

Ontwikkelingen in het stedelijk gebied

In de Randstad, maar ook in grote steden daarbuiten, blijft een aanzienlijke vraag naar nieuwe woningen bestaan. Tegelijkertijd hebben diverse regio's te maken met bevolkingskrimp. Hierdoor bestaat in veel gebieden inmiddels geen schaarste meer aan grond. In grote delen van Nederland is meer dan voldoende grond voor bedrijven en voorzieningen beschikbaar. Leegstand bij kantoren en detailhandel is aanzienlijk.

Ook tekent zich een verschuiving af van uitleglocaties aan randen of op afstand van stedelijk gebied naar transformatie en herstructurering van bestaand stedelijk gebied. De aandacht verschuift van grootschalige nieuwe ontwikkelingen (nieuwbouw) naar beheer en (her)ontwikkeling van het bestaande. Er wordt steeds vaker ingezet op functiewijziging en functiemenging in oude binnenstedelijke werkgebieden, op bedrijventerreinen en kantorenparken.⁵⁵ Zowel inhoudelijk als qua krachtenveld zijn er grote verschillen tussen de opgaven bij zulke projecten. In stedelijke gebieden is de grondeigendomssituatie vaak complex. Niet alleen omdat de eigendom verspreid is over meer eigenaren, maar ook omdat het voorkomt dat eigenaren met hun grond willen speculeren (in een oplopende markt kan afwachten profijtelijk zijn⁵⁶) of niet willen meewerken aan een ontwikkeling.⁵⁷ Er is vaker sprake van flexibel, tijdelijk gebruik van gronden en gebouwen. Wat nu een kantoor is, zou (tijdelijk) kunnen worden gebruikt voor bijvoorbeeld studentenwoningen, hotelfaciliteiten of nieuwe functies als indoor-stadslandbouw.

De laatste jaren vervangen nieuwe, vraaggerichte vormen van ontwikkelen de aanbodgerichte, door de overheid gestuurde aanpak uit het verleden. Meer dan voorheen vormen de toekomstige bewoners en gebruikers het uitgangspunt. Kleinschalige verstedelijking wint aan belang ten opzichte van grootschalige verstedelijking. Er wordt minder op uitleglocaties gebouwd en meer in de bestaande stad.

Ontwikkelingen in het landelijk gebied

De Nederlandse land- en tuinbouw is de belangrijkste drager van het landelijk gebied en een wezenlijk onderdeel van de nationale economie. De land- en tuinbouw staat onder druk omdat hij te maken heeft met scherpe concurrentie op de wereldmarkt en schommelende prijzen. Tegelijk stelt de samenleving steeds hogere eisen aan de sector als het gaat om het terugdringen van emissies, voedselveiligheid, dierenwelzijn en omgevingskwaliteit. De uitdagingen voor de land- en tuinbouw zijn daarmee ingewikkelder dan ooit tevoren. Naast de land- en tuinbouw is de natuur een bepalende factor voor de kwaliteit van het landelijk gebied. Er

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld Rli, Toekomst van de stad, 2014, blz. 19–20.

⁵⁶ Volgens een deelnemer aan het rondetafelgesprek over transformatie in stedelijke gebieden nemen in de praktijk gronden in gebieden met een hoge economische druk jaarlijks zo'n 10% toe in waarde. Voor een individuele eigenaar kan wachten dan lonen (voor institutionele ontwikkelaars kan dit anders liggen: zij moeten vaak een hoger rendement op hun investeringen halen).

⁵⁷ Rli, Grond voor gebiedsontwikkeling, 2017, blz. 26.

is een groeiende maatschappelijke behoefte aan het beleven van natuur. Niet alleen is er (meer) ruimte voor de natuur nodig om de kwaliteit in de toekomst te kunnen waarborgen en de maatschappelijke betekenis te vergroten, ook is het van belang om de natuur beter te verbinden met andere maatschappelijke opgaven zoals voedselvoorziening en economische functies.⁵⁸

In het landelijk gebied dienen zich nieuwe opgaven aan. Een belangrijke opgave met grote gevolgen in het landschap is de verduurzaming van het landelijk gebied, zowel wat betreft verduurzaming van de agrarische bedrijfsvoering als het bereiken van de doelstellingen van het natuurbeleid.⁵⁹ De landbouw staat voor een nieuwe schaa sprong. Natuurbeschermers spreken over het afronden van ontbrekende schakels en de vorming van nieuwe wildernissen (duinen, rivieren, wadden, bossen). Suburbanisatie van het landelijk gebied blijft in allerlei vormen doorgaan, zoals de oprukkende vrijetijdsector in de omgeving van de steden. Ook bevat het Deltaprogramma nieuwe investeringen in het landelijk gebied die op de lange termijn de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening moeten garanderen. De wateropgave gaat een steeds grotere rol spelen in het handelen van de overheid.

Naast de nieuwe opgaven die zich vrijwel overal in het landelijk gebied voordoen, nemen ook de verschillen in het landelijk gebied toe. Landelijke gebieden die aantrekkelijk zijn voor nieuwe bewoners onderscheiden zich qua bevolkingssamenstelling en inkomensposities steeds meer van het perifere agrarisch platteland. De economische crisis en schaalvergroting in de landbouw leiden op veel plaatsen tot functiewijziging en functiemenging.

Kortom, er zijn onverminderd redenen voor integrale gebiedsprocessen waarin alle behoeften, claims en belangen bij elkaar worden gebracht en worden afgewogen. De instrumenten voor landinrichting kunnen dienen om deze processen te begeleiden en te ondersteunen.

2.2.3 Ontwikkelingen in het grondbeleid

Grondbeleid in het stedelijk gebied

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog waren het vooral gemeentebesturen die gebieden geschikt maakten voor nieuwbouw of herontwikkeling. De meeste gemeentebesturen voerden een actief grondbeleid.⁶⁰ Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw waren gemeentebesturen steeds meer genoodzaakt samen te werken met private partijen, die in grote mate grond verwierven op ontwikkellocaties, de zogenoemde Vinex-locaties.⁶¹ Als vanouds traden gemeentebesturen daarbij op de voorgrond. Zij pasten de nieuwe rol van private partijen vooral in het actief grondbeleid in. Daarmee konden zij sturing blijven geven aan de gebiedsontwikkeling en konden zij ook het tempo en de fasering van de gebiedsontwikkeling bepalen. In veel gevallen droegen ontwikkelaars hun grond over aan de gemeente en kregen in ruil daarvoor een exclusief recht om de bebouwing te verwezenlijken (de zogenoemde bouwclaim). Ook kwamen gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappijen tot stand, waarin grond werden ingebracht.

⁵⁸ Rli, Verbindend landschap, 2014, blz. 13.

⁵⁹ Rli, Verbindend landschap, 2014, blz. 12.

⁶⁰ Rli, Grond voor gebiedsontwikkeling, juni 2017, blz. 20. In 2009 schreef de VROM-raad het advies Grond voor kwaliteit.

⁶¹ Mede onder invloed van ontwerp Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig Kamerstukken II, 1989/90, 20 691, nr. 1, en de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Vino, 1988), de Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra (Vinex, 1992), en de Actualisering Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra (Vinac, 1997).

Sinds 2010 zijn meer gemeentebesturen overgegaan tot faciliterend grondbeleid, waarbij zij projecten (laten) uitvoeren zonder zelf groot-schalige grondaankopen te doen. Zij kiezen hier niet alleen voor omdat zij dan minder financiële risico's lopen dan bij actief grondbeleid, maar ook omdat faciliterend grondbeleid beter past bij uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. De verschuiving van actief naar faciliterend grondbeleid vraagt dat gemeentebesturen zich bezinnen op de instrumenten die worden ingezet. Zo is denkbaar dat minder vaak tot onteigening wordt overgegaan, maar bijvoorbeeld vaker het instrument voorkeursrecht zal worden ingezet.

In financieel opzicht hebben gemeentebesturen hun grondbeleid de afgelopen jaren gewijzigd. Lange tijd waren de inkomsten uit grondverkoop en het kostenverhaal voldoende om de gemeentelijke plankosten en de kosten van het bouw- en woonrijp maken en de aanleg van publieke voorzieningen te dekken. Dat is niet langer het geval, vooral niet bij herstructurering en transformatie van locaties in het bestaand stedelijk gebied en bij sloop van woningen in krimpgebieden. Voor veel gebieden zal de financiering van de gebiedsontwikkeling uit meer bronnen moeten komen. Gemeentebesturen werken aan nieuwe financieringsconstructies, zoals fondsen.⁶² Ook proberen zij kosten te besparen door samen te werken met partijen die ook in het gebied willen investeren, zoals waterschappen, energiemaatschappijen of zorginstellingen.

Grondbeleid in het landelijk gebied

Het grondbeleid in het landelijk gebied werd lange tijd bepaald door en stond ten dienste van de landbouw. Ruilverkaveling was het belangrijkste beleidsinstrument.⁶³ Ruilverkaveling had tot doel om een betere en efficiëntere landbouw mogelijk te maken. Soms slaagden burgers en bedrijven daar zelf in, soms was daarbij de hulp van de overheid nodig. De introductie van de Landinrichtingswet in 1985 luidde een koerswijziging in.⁶⁴ De landbouw was niet langer allesbepalend in het landelijk gebied. Ook de overheidsdoelen voor natuur, recreatie, landschap, infrastructuur en het waterbeheer werden voortaan van belang geacht. De herinrichting van het landelijk gebied werd daardoor steeds meer een instrument om deze overheidsdoelen te bereiken, met meer overheidssturing tot gevolg. Op 1 januari 2007 is de Landinrichtingswet ingetrokken en is de Wet inrichting landelijk gebied in werking getreden, waarbij de verantwoordelijkheid voor de landinrichting is gedecentraliseerd naar de provinciebesturen. Per 1 januari 2014 zijn ook de investeringsbudgetten voor landinrichting gedecentraliseerd en heeft een herijking plaatsgevonden. Deze was erop gericht om de landinrichting te versnellen en te vereenvoudigen.⁶⁵ Uit de evaluatie van de Wet inrichting landelijk gebied blijkt dat de inzet van de landinrichtingsinstrumenten weliswaar geleidelijk is afgenomen, maar dat het instrumentarium het waard is om behouden te blijven.⁶⁶ Het landinrichtingsinstrumentarium heeft vooral meerwaarde bij integrale gebiedsopgaven waarbij verschillende gebruiksfuncties moeten worden gecombineerd, zoals duurzame landbouw,

⁶² PAS BV en Platform 31, Nieuwe financieringsvormen in de gebiedsontwikkeling, 2015.

⁶³ Opgenomen in achtereenvolgens de Ruilverkavelingswet 1924 (wet van 31 oktober 1924, Stb. 1924, 481), Ruilverkavelingswet 1938 (wet van 20 mei 1938, Stb. 1938, 618), Ruilverkavelingswet 1954 (wet van 3 november 1954, Stb. 1954, 510), Landinrichtingswet (wet van 9 mei 1985, Stb. 299) en (thans) de Wet inrichting landelijk gebied (wet van 20 december 2006, Stb. 2006, 666).

⁶⁴ Stb. 1985, 520.

⁶⁵ Wet van 25 november 2013, houdende wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied (decentralisatie investeringsbudget), Stb. 2013, 514.

⁶⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11, blz. 5 (Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied).

nieuwe natuur en (energie-)infrastructuur. Daarbij is nog altijd sprake van een wisselwerking tussen meer vrijwillige vormen van samenwerking (door koop- en ruilafspraken en vrijwillige kavelruil) en meer dwingende vormen van herinrichting van gebieden (zoals dwingende herverkaveling). Daarnaast maakt de overheid voor de opgaven die zij actief zelf gaat uitvoeren, ook gebruik van andere instrumenten, zoals onteigening en kostenverhaal.

2.2.4 Instrumenten van het grondbeleid

De overheid beschikt over een breed scala aan instrumenten om tot verwezenlijking van het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving te komen. Deze zijn soms communicatief of financieel van aard, soms privaatrechtelijk van aard en soms publiekrechtelijk.

Met voorlichting en communicatie kan de overheid burgers stimuleren om zelf initiatieven te (blijven) ontwikkelen en gebruik te maken van de ruimte die daarvoor wettelijk wordt geboden. Voorlichting en communicatie kunnen ook worden gebruikt om als overheid plannen te delen met de bevolking. Vroegtijdige communicatie, onder meer door het bieden van inspraak, kan helpen bij het krijgen van draagvlak voor nieuwe ontwikkelingen. Steeds vaker komen plannen op een interactieve manier tot stand, soms doordat gebruik wordt gemaakt van een gebiedsmanager.

Door het geven van subsidies of het verlenen van (belasting)vrijstellingen kan gewenst gedrag worden gestimuleerd. Wanneer de kosten die aan een transactie verbonden zijn, worden gesubsidieerd of wanneer geen belasting hoeft te worden betaald bij een grondtransactie wordt het aantrekkelijker om aan die transactie mee te werken. Een voorbeeld hiervan is de vrijstelling van de overdrachtsbelasting voor kavelruil in het landelijk gebied. Omgekeerd kan een prijscorrigerende belasting een rem vormen op bepaalde handelingen. Dit is een bruikbaar mechanisme om ongewenste negatieve effecten tegen te gaan.

Met het grondbeleid beïnvloedt de overheid ook wie verantwoordelijk is voor de grondexploitatie bij een gebiedsontwikkeling en hoe de kosten en baten daarvan worden verdeeld. Als de gemeentelijke overheid actief grondbeleid voert, is zij verantwoordelijk voor de gemeentelijke grondexploitatie.

Via privaatrechtelijke regels kunnen beperkingen worden gesteld aan het gebruik van grond en opstallen die iemand in eigendom heeft. Net als ieder ander kan de overheid overeenkomsten sluiten. Op die manier kan zij eigendomsrechten verwerven door koop of ruil en kan zij andere rechten op de grond en de onroerende zaken vestigen. Mits een wettelijke basis daarvoor een grondslag geeft, kan de overheid ook afspraken maken over (verplichte) financiële bijdragen voor de aanleg van publieke voorzieningen en over (vrijwillige) financiële bijdragen en het vastleggen hiervan in een overeenkomst. Deze afspraken kunnen helpen om de kosten voor bepaalde initiatieven eerlijker te verdelen over degenen die profijt hebben van het initiatief.

Tot de publiekrechtelijke instrumenten die bijdragen aan de verwezenlijking van het beleid voor de fysieke leefomgeving, behoren onder meer gedoogplichten en vergunningen. Ook handhaving en toezicht dragen eraan bij dat bij de verwezenlijking van het beleid niet wordt afgeweken van het beleid. De publiekrechtelijke instrumenten die het voor de overheid mogelijk maken om in te grijpen op de rechten van eigenaren van onroerende zaken en in samenhang daarmee ook op de rechtspositie van zakelijk of persoonlijk gerechtigden zijn het voorkeursrecht, de

onteigening en landinrichting. Het wettelijke kostenverhaal verbindt een financiële voorwaarde aan het ontwikkelen van activiteiten in de fysieke leefomgeving en heeft op die manier invloed op het gebruik van de eigendom.

2.2.5 Het wetsvoorstel in verhouding tot het grondbeleid

Het voeren van grondbeleid en de toepassing van de instrumenten is in de visie van de regering maatwerk. Het te voeren beleid kan per gebied en per opgave verschillen. Bestuursorganen moeten per situatie en context kunnen bezien welke wijze van handelen en welk instrument het best past bij de concrete opgave. Bouwen op een uitleglocatie vraagt immers om een andere aanpak dan herontwikkeling in bestaand stedelijk gebied. De herverdeling van percelen kan in vele varianten plaatsvinden. De omvang van de herverdeling, het type percelen, het aantal betrokkenen en de aard van de belangen hebben alle invloed op de mate van overheidssturing. Soms vraagt een opgave om overheidssturing. In andere gevallen ligt samenwerking met private partijen voor de hand of zal het initiatief bij private partijen liggen en heeft de overheid alleen een faciliterende rol. Bestuursorganen maken zelf de afweging hoe indringend zij de gebiedsontwikkeling willen sturen. Dat geldt voor de bestuursorganen van gemeenten, provincies en het Rijk.

Uit de geschetste ontwikkeling van het grondbeleid blijkt dat de bestaande publiekrechtelijke instrumenten die het voor de overheid mogelijk maken om in te grijpen op de rechten van eigenaren van onroerende zaken en in samenhang daarmee ook op de rechtspositie van zakelijk of persoonlijk gerechtigden van waarde blijven. De inzet ervan is soms noodzakelijk en onvermijdelijk, ook in de toekomst. Wel bestaat behoefte aan vernieuwing, verbetering en vereenvoudiging om goed te kunnen inspelen op de veranderende opgaven in de fysieke leefomgeving. Met dit wetsvoorstel wil de regering de bestaande instrumenten geschikt maken voor de nieuwe opgaven en zorgen voor een goede aansluiting van deze instrumenten op de kerninstrumenten. Op deze wijze dragen alle instrumenten van het omgevingsrecht gezamenlijk bij aan de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Het wetsvoorstel gaat niet over de inhoud van het te voeren grondbeleid. De keuze voor de vorm van het te voeren grondbeleid ligt bij de decentrale overheden.

Dit wetsvoorstel vult de Omgevingswet aan met een aantal noodzakelijke instrumenten en laat het aan de onderscheiden bestuursorganen over welk beleid wordt gevoerd en welke instrumenten daarbij worden ingezet. Met dit wetsvoorstel worden de volgende publiekrechtelijke instrumenten toegevoegd: voorkeursrecht, onteigening en landinrichting.

Tot het inrichtingsinstrumentarium in de huidige Wet inrichting landelijk gebied hoort ook het privaatrechtelijke instrument van de (vrijwillige) ruilverkaveling bij overeenkomst, in de praktijk meestal kavelruil genoemd. In verband met de samenhang van dit instrument met de meer dwingende publiekrechtelijke vormen van inrichting en de bijdrage die ook dit instrument kan leveren aan de verwezenlijking van het beleid voor de fysieke leefomgeving, wordt ook dit instrument met dit wetsvoorstel toegevoegd. Daarbij wordt de regeling voor kavelruil ook toepasbaar in het stedelijk gebied.

In de Omgevingswet is al voorzien in een regeling voor grondexploitatie, als onderdeel van het omgevingsplan en de mogelijkheid om over de grondexploitatie afspraken te maken met marktpartijen en deze vast te leggen in een overeenkomst. Ook deze regeling kent dus een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke variant, die vanwege de samenhang beide in de Omgevingswet zijn opgenomen. De regeling wordt met dit wetsvoorstel verder aangepast tot een regeling voor kostenverhaal, die

aansluit bij de ontwikkelingen in het omgevings- en grondbeleid. Deze regeling heeft alleen betrekking op het verhalen van door de overheid gemaakte kosten voor aangewezen werken, werkzaamheden en maatregelen op initiatiefnemers van activiteiten in de fysieke leefomgeving en heeft langs die weg invloed op het gebruik van de eigendom door die initiatiefnemers. De gemeentelijke grondexploitatie in brede zin en andere vormen van financiering, zoals subsidies en heffingen, maken geen deel uit van dit wetsvoorstel.

Het is aan gemeenten en provincies om zelf te bepalen op welke wijze zij hun grondbeleid vormgeven, in hoeverre zij een faciliterend of een actief grondbeleid of slimme combinaties daarvan willen voeren en welke instrumenten zij daarbij willen inzetten.⁶⁷ Het type grondbeleid dat wordt gekozen, is daarbij wel van invloed op de keuze van de instrumenten. Instrumenten die goed passen bij actief grondbeleid zijn het voorkeursrecht en onteigening. Een instrument dat goed past bij faciliterend grondbeleid is kostenverhaal. De beschreven ontwikkelingen in het stedelijk en landelijk gebied zijn gepaard gegaan met een ontwikkeling in het grondbeleid, waarbij meer aandacht is gekomen voor faciliterend grondbeleid. Dat wil niet zeggen dat er alleen voor faciliterend grondbeleid wordt gekozen. Beide vormen van grondbeleid worden toegepast, evenals mengvormen, en het is aan bestuursorganen om daarin een keuze te maken. Daarbij hoort een toereikende set aan instrumenten. Met een passende inzet van de instrumenten kunnen gemeenten en provincies zorgen voor een meer vraaggericht, uitnodigend en flexibel grondbeleid, met meer ruimte voor initiatieven uit de markt. Zo kunnen zij sneller en beter reageren op ontwikkelingen in de samenleving.

Dit wetsvoorstel geeft invulling aan de systeemverantwoordelijkheid van de wetgever om ervoor te zorgen dat op alle bestuurlijke niveaus adequate wettelijke instrumenten beschikbaar zijn voor de uitvoering van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel beperkt zich tot de publiekrechtelijke instrumenten die het voor de overheid mogelijk maken om in te grijpen op de rechten van eigenaren van onroerende zaken en in samenhang daarmee ook op de rechtspositie van zakelijk of persoonlijk gerechtigden en langs die weg bijdragen aan de verwezenlijking van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Vanwege de nauwe samenhang met deze instrumenten bevat het wetsvoorstel daarnaast de privaatrechtelijke faciliteiten van kavelruil en het kostenverhaal bij overeenkomst. In het algemeen fungeren de publiekrechtelijke instrumenten van het grondbeleid als stok achter de deur bij de onderhandelingen over koop of ruil van grond of bijdragen in de kosten. Als de overheid en de eigenaren niet op vrijwillige basis tot overeenstemming komen, kan het noodzakelijk zijn dat de overheid beperkingen stelt aan de eigendom van de grond, dat de eigenaar wordt gedwongen deze over te dragen of dat door de overheid gemaakte kosten van openbare voorzieningen op basis van wettelijke regels worden doorberekend.

Daarbij zal steeds een evenwicht moeten worden gezocht tussen initiatieven van burgers en bedrijven tegenover ingrijpen door de overheid. Tussen bescherming van eigendomsrechten en ingrepen in die rechten. Hoewel ingrepen in de rechtspositie van eigenaren en andere rechthebbenden soms noodzakelijk zijn om maatschappelijke doelen te bereiken, moeten bestuursorganen terdege beseffen dat dit vergaande consequenties voor betrokkenen kan hebben, niet alleen financieel en economisch, maar ook emotioneel.

⁶⁷ Kamerstukken II 2013/14, 27 581, nr. 47 en Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).

3 VERHOUDING TOT BESTAANDE EN VOORGENOMEN REGELGEVING

De verhouding tussen dit wetsvoorstel en de Omgevingswet is al beschreven in de hoofdstukken 1 en 2 van deze memorie van toelichting. Voor de voorgestelde regelingen in dit wetsvoorstel is ook andere bestaande en voorgenomen regelgeving van belang. Verder worden met dit wetsvoorstel wetten ingetrokken. Over deze onderwerpen gaat dit hoofdstuk. Om duidelijk te maken wat de relevantie is voor dit wetsvoorstel wordt gebruik gemaakt van voorbeelden, die zijn ontleend aan de instrumenten die met dit wetsvoorstel worden toegevoegd aan de Omgevingswet. Deze worden in de volgende hoofdstukken, over de instrumenten gezamenlijk en ieder instrument afzonderlijk, verder toegelicht.

3.1 Bescherming van eigendom in Grondwet en internationale verdragen

Met het voorkeursrecht, onteigening en landinrichting kan de overheid in meer of mindere mate ingrijpen in het eigendomsrecht van natuurlijke en rechtspersonen. Een bestuursorgaan kan op een onroerende zaak waaraan een niet-agrarische functie is toegedeeld een voorkeursrecht vestigen, met als gevolg dat de eigenaar niet eerder tot vervreemding van deze onroerende zaak kan overgaan dan nadat de gemeente, provincie of Staat in de gelegenheid is gesteld de onroerende zaak te verkrijgen. Daarmee wordt de overdraagbaarheid van de onroerende zaak beperkt. Landinrichting maakt door herverkaveling de herverdeling van eigendom in het landelijk gebied mogelijk. Onteigening biedt de meest vergaande ingreep: het ontnemen van eigendom. Ingrijpen in een eigendomsrecht kan alleen onder strikte voorwaarden die terug te voeren zijn op de eisen die de Grondwet en internationale verdragen stellen aan de bescherming van eigendom.

Grondwet

In artikel 14 van de Grondwet zijn de waarborgen neergelegd, waaronder een onteigening is toegestaan. Dit artikel, dat tot de klassieke grondrechten wordt gerekend, vormt een bescherming van de burger tegen de overheid. Alleen in het algemeen belang en tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling is de ontneming van eigendom wettelijk toe te staan. Artikel 14 Grondwet draagt de wetgever bovendien op om bij of krachtens de wet voorschriften te stellen over onteigening. Daarnaast bepaalt de Grondwet dat er in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, recht is op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade, als in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt.

De voorgestelde regeling voor onteigening voldoet aan deze grondwettelijke waarborgen. Het vereiste algemeen belang wordt ingekleurd door het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving.⁶⁸ Voorts wordt vastgelegd dat alle schade die het rechtstreekse en noodzakelijk gevolg is van de onteigening, moet worden vergoed.⁶⁹

In hetzelfde artikel is verder bepaald, dat wanneer in geval van nood onverwijld onteigening geboden is, de schadeloosstelling niet vooraf verzekerd hoeft te zijn. De Omgevingswet zal geen gevallen van nood

⁶⁸ Zie verder paragraaf 6.3.5 van deze memorie van toelichting.

⁶⁹ Zie verder paragraaf 6.3.10 van deze memorie van toelichting.

omvatten, zoals bedoeld in deze bepaling. In alle gevallen van onteigening die in de Omgevingswet worden opgenomen, moet de schadeloosstelling vooraf zijn verzekerd.

Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

Het recht op bescherming van eigendom maakt ook deel uit van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: het EVRM). Het Eerste Protocol bij dit verdrag (hierna: het Eerste Protocol) stelt hierover regels.

In het eerste artikel van het Eerste Protocol is bepaald dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon het recht heeft op ongestoord genot van zijn eigendom. In aansluiting op deze algemene regel is verder bepaald dat aan niemand zijn eigendom zal worden ontnomen, behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en de algemene beginselen van internationaal recht.

Ten slotte is in het EVRM bepaald dat de genoemde regels op geen enkele wijze het recht van een staat aantasten om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang, of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boetes te verzekeren. Dit kan hij doen door handhaving van wetten die hij voor dat doel noodzakelijk acht.

De drie regels uit het EVRM houden onderling verband. Zoals blijkt uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) moeten de tweede en derde regel worden uitgelegd in het licht van het algemene beginsel dat in de eerste regel is neergelegd. Aan het eigendomsbegrip van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM («*possession*») wordt een ruimere reikwijdte toegekend dan aan het Nederlandse begrip. Het eigendomsbegrip van het EVRM moet volgens de vaste lijn van het EHRM autonoom worden uitgelegd, dat wil zeggen onafhankelijk van het nationale recht van de aangesloten verdragsstaten. Niet de met betrekking tot een zaak bestaande rechten, maar de economische waarde en de legitieme verwachting van inkomen die aan het object zijn verbonden, worden bepalend geacht voor de reikwijdte van het eigendomsbegrip. Op grond van deze ruimere reikwijdte kunnen (onder andere) ook een recht van erfpacht, een erfdiensbaarheid en onder omstandigheden een vergunning als eigendom worden gezien.

In de rechtspraak van het EHRM zijn drie criteria leidend voor de beoordeling of een inmenging in het ongestoorde eigendomsrecht⁷⁰ in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol en daarmee een (ongerechtvaardigde) inbreuk oplevert. Ten eerste moet de regulering of de ontneming naar nationaal recht van de lidstaat rechtmatig zijn («*lawfulness*»). De nationale rechtsgrondslag moet toegankelijk, precies en voorzienbaar zijn voor de burgers en er mag geen sprake zijn van willekeur. Ten tweede kan de regulering of de ontneming van een eigendomsrecht alleen plaatshebben in het algemeen belang, dat per geval moet worden aangetoond. Het EHRM kent overigens aan de lidstaten een ruime vrijheid toe om te bepalen wat als het algemeen belang kan worden aangeduid («*margin of*

⁷⁰ In de jurisprudentie van het EHRM wordt gesproken over een «inmenging in het ongestoorde eigendomsrecht». In deze memorie van toelichting is gekozen voor een «ingreep» in het eigendomsrecht.

appreciation»⁷¹ Ten derde moet de regulering of de ontneming proportioneel zijn ten opzichte van de inmenging in het recht van eigendom. Er moet een behoorlijk evenwicht (*«fair balance»*) zijn tussen het algemeen belang dat de regulering of de ontneming vordert en het recht op het ongestoorde genot van een eigenaar.

Strijd met de eerste twee criteria wordt in de rechtspraak van het EHRM niet vaak vastgesteld. Het derde criterium vormt veelal de belangrijkste toets of sprake is van strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol. Dit criterium kan een aantal aspecten omvatten, zoals een toets op de procedurele waarborgen rond de regulering of de ontneming en het (on-)behoorlijk handelen van de overheid daarbij. Ook het recht op vergoeding van het nadeel of de schade als gevolg van de inmenging kan een relevante factor vormen bij deze toets. De redelijke verhouding is niet verstoord, wanneer de burger geen gebruik heeft gemaakt van de proceduremogelijkheden die bestaan om de gedragingen waarover geklaagd wordt te bestrijden.⁷²

Het wetsvoorstel voldoet aan deze verdragsregels en jurisprudentie. De regeling voorziet in een nationale rechtsgrondslag voor de inmenging in het ongestoorde eigendomsrecht, zowel voor situaties waarin de eigendom wordt gereguleerd als voor situaties waarin eigendom wordt ontnomen. Daarbij is het begrip «eigendom» opgevat in de ruime betekenis van het EVRM. De regelingen voor de diverse instrumenten waarborgen dat inmenging slechts kan plaatsvinden in het algemeen belang en met toepassing van het instrument dat het best in verhouding is tot het algemeen belang dat ermee wordt gediend. Ieder instrument is voorzien van procedurele waarborgen, zoals een adequate rechtsbescherming. Voor het instrument onteigening is expliciet vastgelegd dat alleen onteigend kan worden in het algemeen belang en tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling. De rechtsbescherming krijgt inhoud doordat via de bekrachtigingsprocedure de bestuursrechter bij elke onteigening betrokken zal zijn en doordat de civiele rechter de schadeloosstelling vaststelt.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest, vastgesteld in 2000) bevat regels over de bescherming van eigendom.⁷³ In het Handvest is dezelfde driedeling als in het EVRM te herkennen. Het Handvest heeft een beperktere reikwijdte dan het EVRM, omdat het Handvest alleen juridisch bindend is voor de instellingen van de EU en voor de lidstaten van de EU wanneer zij het EU-recht ten uitvoer brengen.

3.2 Burgerlijk Wetboek

Eigendom is op basis van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben.⁷⁴ Het eigendomsrecht verschaft de eigenaar het exclusieve recht om met uitsluiting van anderen een zaak te gebruiken en de vruchten ervan te trekken. Aan de eigenaar komt ook de beschikkingsmacht over het eigendom toe. In de eerste plaats betekent dit dat de eigenaar de

⁷¹ Zie achtereenvolgens EHRM 21 februari 1986, 8793/79 (James and others vs. United Kingdom), EHRM 13 december 1984 (S. vs. United Kingdom) en EHRM 29 november 1991, 12742/87 (Pine Valley Developments Ltd. and others vs. Ireland).

⁷² Zie onder meer EHRM 27 oktober 1994 (Katte Klitsche de la Grange vs. Italië).

⁷³ Zie PbEU 2000/C 364. Het verdrag is laatstelijk gewijzigd in 2007, zie PbEU 2007/C 303.

⁷⁴ Artikel 5:1, eerste lid, BW.

bevoegdheid heeft om de zaak te vervreemden. De eigenaar kan het eigendom verkopen, schenken, of ruilen tegen een andere zaak. Daarnaast heeft de eigenaar de mogelijkheid om het eigendom te bezwaren met een beperkt recht op de zaak.⁷⁵ Zo kan een recht van erfpacht, een recht van opstal of een erfdiensbaarheid op de zaak worden gevestigd, die aan een ander dan de eigenaar een deel van het genot en de bevoegdheden over de zaak geeft. Ook kan de eigenaar aan een ander een persoonlijk recht verlenen om van de zaak gebruik te maken. De zaak kan bijvoorbeeld in bruikleen worden gegeven, of worden verhuurd of verpacht.

Verder is van belang dat het BW regelt dat rechtsfeiten die voor een onroerende zaak van belang zijn, worden ingeschreven in de openbare registers. Het gaat dan bijvoorbeeld om notariële akten of verklaringen die een verandering in de rechtstoestand van een onroerende zaak brengen, zoals de notariële akte die door de inschrijving in de openbare registers het eigendomsrecht van een onroerende zaak doet overgaan of een beperkt recht doet vestigen. Rechtsfeiten die persoonlijke rechten geven, zoals huur en pachtovereenkomsten, kunnen niet worden ingeschreven, tenzij de wet dit omwille van de rechtszekerheid toestaat of verplicht.

Het BW regelt ook de rechtspersoonlijkheid van de gemeenten, de waterschappen, de provincies en de Staat.⁷⁶ Zij staan wat het vermogensrecht betreft in beginsel gelijk aan een natuurlijk persoon.⁷⁷ Deze rechtspersonen kunnen daarmee onroerende zaken verwerven, in eigendom hebben, ruilen, verkopen en hierop zakelijke en persoonlijke rechten vestigen. Wordt een overeenkomst over het kostenverhaal gesloten, dan is een van de genoemde rechtspersonen (veelal de gemeente) partij bij de overeenkomst en het is ook deze rechtspersoon die tot nakoming kan dwingen of gedwongen kan worden. Worden er gronden in eigendom verworven, dan is het ook een van deze rechtspersonen op naam waarvan de eigendom in de openbare registers wordt ingeschreven.

Een publiekrechtelijke rechtspersoon neemt deel aan het rechtsverkeer door besluiten van zijn organen. Zo wijst bijvoorbeeld de Gemeentewet het college van burgemeester en wethouders aan als het orgaan dat bevoegd is om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente, zoals het aangaan van een overeenkomst, te besluiten.⁷⁸ Het is de burgemeester die de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt.⁷⁹ Voor de toepassing van de publiekrechtelijke instrumenten waarmee overheden hun beleid tot uitvoering kunnen brengen, is per instrument bepaald welk bestuursorgaan bevoegd is het instrument toe te passen, bijvoorbeeld de gemeenteraad en provinciale staten als algemeen bestuur van de gemeente, respectievelijk de provincie.

3.3 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

Een aantal specifieke procedures rond de toepassing van de instrumenten in dit wetsvoorstel wordt gevoerd voor de burgerlijke rechter. Het gaat in dit wetsvoorstel om de prijsvaststellingsprocedure, de overdrachtsprocedure en de nietigheidsprocedure voor het voorkeursrecht,⁸⁰ de schadeloosstellingsprocedure voor de onteigening⁸¹ en de procedures

⁷⁵ Artikel 3:8 BW.

⁷⁶ Artikel 2:1, eerste lid, BW.

⁷⁷ Artikel 2:5 BW.

⁷⁸ Artikel 160, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet.

⁷⁹ Artikel 171 van de Gemeentewet.

⁸⁰ Voorgestelde artikelen 9.16, 9.18 en 9.22.

⁸¹ Voorgesteld artikel 15.36 en volgende.

van het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen voor de landinrichting.⁸² Op deze procedures is het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing voor zover daarvan niet in de voorgestelde regelingen wordt afgeweken.

Net als het omgevingsrecht wordt ook het procesrecht voor procedures bij de burgerlijke rechter, dat is vastgelegd in het wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, grondig herzien.⁸³ Naast de digitalisering van de rechtspraak voorziet die herziening in procedurele aanpassingen inhoudende een nieuwe civiele basisprocedure, waarin de rechter de regie voert, maatwerk levert en geschillen snel en definitief beslecht. Bij de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel is ervan uitgegaan dat die nieuwe regeling in werking is op het moment dat de Omgevingswet, inclusief dit wetsvoorstel, in werking treedt.

3.4 Kadasterwet en Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken

De Kadasterwet regelt de ontsluiting van de openbare registers waarin rechtsfeiten die voor een onroerende zaak van belang zijn, worden ingeschreven. Op grond van de Kadasterwet is er een basisregistratie kadaster (hierna: BRK). De BRK bevat per kadastraal begrensd perceel onder andere de kadastrale aanduiding, de kadastrale grootte en de naam van de eigenaar en in het voorkomende geval de naam van de beperkt gerechtigde of de beslaglegger. In de BRK staat per perceel bovendien een verwijzing opgenomen naar alle in relatie tot deze onroerende zaak in de openbare registers ingeschreven stukken. De BRK vormt een belangrijke bron van informatie bij het opstellen van de beschikkingen die onderdeel vormen van de regelingen die met dit wetsvoorstel in de Omgevingswet zullen worden opgenomen.

De Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (hierna: Wkpb) regelt de registratie en kenbaarheid van beperkingen met een publiekrechtelijk karakter. De Wkpb kent een zogenoemd duaal stelsel. Gemeentelijke beperkingenbesluiten worden geregistreerd in een gemeentelijk beperkingenregister en ontsloten via de Landelijke Voorziening Wkpb. Niet-gemeentelijke beperkingenbesluiten worden geregistreerd in de openbare registers en ontsloten via de BRK.

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is het voornemen uitgesproken om de Wkpb te integreren in de Omgevingswet.⁸⁴ In een verkenning van de wensen en mogelijkheden heeft het werkveld, zowel bestuursorganen die de relevante besluiten nemen, als relevante belanghebbenden, zoals makelaars en notarissen, de wens uitgesproken om het bestaande complexe duale systeem zo snel mogelijk te vereenvoudigen. Om hieraan tegemoet te komen is besloten om de Wkpb te wijzigen met als resultaat dat alle publiekrechtelijke beperkingen worden ingeschreven in de openbare registers en ontsloten via de BRK. Voor een soepele overgang zullen alle relevante data uit de Landelijke Voorziening Wkpb voor de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet worden overgezet naar de BRK. Vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking treedt en de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet voorziet in de elektronische ontsluiting van informatie, kunnen stapsgewijs beperkingenbesluiten uit de BRK worden aangewezen voor een nieuwe ontsluiting. Aangewezen beperkingenbesluiten worden dan via de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet

⁸² Voorgesteld artikel 16.88.

⁸³ Stb. 2016, 288.

⁸⁴ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 285.

ontsloten in samenhang met de overige informatie die langs die weg beschikbaar is. In een apart traject voor de wijziging van de Wkpb zullen de praktische aspecten hiervan worden geregeld.

Van de instrumenten in dit wetsvoorstel valt het voorkeursrecht onder het toepassingsbereik van de Wkpb. Gemeentelijke besluiten tot vestiging van een voorkeursrecht worden op dit moment geregistreerd in het gemeentelijk beperkingenregister. Provinciale en rijksbesluiten tot vestiging van een voorkeursrecht worden geregistreerd in de openbare registers. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om alle voorkeursrechten voortaan te registreren in de openbare registers. Dit sluit aan bij de beoogde wijziging van de Wkpb voor alle beperkingenbesluiten en geeft ook invulling aan een eerdere toezegging aan de Tweede Kamer.⁸⁵

3.5 Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) bevat de algemene regels van het bestuursrecht. Op de besluiten die worden genomen op grond van dit wetsvoorstel is de Awb van toepassing voor zover daarvan niet wordt afgeweken in de voorgestelde regelingen. Daar waar wordt afgeweken, wordt dit bij de uitwerking van de instrumenten gemotiveerd.

Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb)

Afdeling 3.4 Awb regelt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor de voorbereiding van besluiten. Deze procedure is van toepassing als dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald. Kenmerkend voor deze procedure is dat het bestuursorgaan het ontwerpbesluit met bijbehorende stukken ter inzage legt en dat belanghebbenden (in het omgevingsrecht vaak: een ieder) hun zienswijzen naar voren kunnen brengen over het ontwerpbesluit. Voorafgaand aan de terinzagelegging geeft het bestuursorgaan in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp (of de zakelijke inhoud daarvan), waarbij wordt vermeld waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen, wie zienswijzen naar voren kunnen brengen en op welke wijze dit kan. Belanghebbenden kunnen gedurende de terinzageleggingstermijn van zes weken hun zienswijze schriftelijk of mondeling naar voren brengen. Nadat het besluit is vastgesteld, wordt het bekendgemaakt. Daarbij wordt aan degenen die tijdens de voorbereiding een zienswijze naar voren hebben gebracht een mededeling van deze bekendmaking gedaan en wordt het vastgestelde besluit met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd.

Het wetsvoorstel verklaart op een aantal besluiten deze procedure van toepassing, namelijk op de voorbereiding van:

- een onteigeningsbeschikking,⁸⁶
- een inrichtingsbesluit,⁸⁷
- een besluit tijdelijk in gebruik geven van tot een herverkavelingsblok behorende percelen,⁸⁸
- een ruilbesluit⁸⁹ en
- een besluit geldelijke regelingen.⁹⁰

⁸⁵ Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu d.d. 15 februari 2010, Kamerstukken II 2009/10, 31 285, nr. 18. Zie uitgebreider paragraaf 5.3.6 van deze memorie van toelichting.

⁸⁶ Voorgesteld artikel 16.33b.

⁸⁷ Voorgesteld artikel 16.33g.

⁸⁸ Voorgesteld artikel 16.33h.

⁸⁹ Voorgesteld artikel 16.33i.

⁹⁰ Voorgesteld artikel 16.33j.

Bij deze besluiten is van belang dat niet uitgesloten kan worden dat er belanghebbenden zijn, die bij het bestuursorgaan nog niet bekend zijn. Doordat het ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd, hebben ook deze onbekende belanghebbenden de mogelijkheid hierover een zienswijze naar voren te brengen.

Op grond van artikel 16.27 van de Omgevingswet is afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van een programma, zodat ook het inrichtingsprogramma met afdeling 3.4 moet worden voorbereid. Afdeling 3.4 is eveneens van toepassing verklaard op de voorbereiding van een omgevingsplan en daarmee ook op de regels voor het kostenverhaal die in het omgevingsplan worden opgenomen.⁹¹

In de voorgestelde paragrafen 16.3.8 en 16.3.9 is voorzien in een aantal op afdeling 3.4 aanvullende of daarvan afwijkende regels. Voor de terinzagelegging van de ontwerponteigeningsbeschikking bijvoorbeeld zijn aanvullende regels gesteld over de samen met deze ontwerpbeschikking ter inzage te leggen stukken.⁹² Overigens is voor de voorbereiding van een onteigeningsbeschikking ook voorgeschreven dat een redelijke poging tot minnelijke verwerving moet worden gedaan.⁹³

In lijn met het geldende recht wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in het voorstel niet van toepassing verklaard op de voorkeursrechtbeschikking. Die procedure past niet bij de voorkeursrechtbeschikking, omdat het voorkeursrecht vaak snel moet worden gevestigd om speculatief gedrag en anticiperende overdrachten te voorkomen. Een terinzagelegging van de ontwerpbeschikking verhoudt zich niet goed met de benodigde snelheid. De voorkeursrechtbeschikking wordt daarom zoveel mogelijk voorbereid en gegeven volgens de standaardregeling van afdeling 4.1.2 Awb voor de voorbereiding van een beschikking. Tot die regeling behoort de mogelijkheid om de belanghebbende niet in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen.⁹⁴

De voorgestelde regeling voor kostenverhaal bepaalt dat de individuele bijdrage van een initiatiefnemer aan de te verhalen kosten wordt opgelegd via een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld.⁹⁵ De beschikking bestuursrechtelijke geldschuld is geregeld in titel 4.4 Awb en wordt voorbereiding met toepassing van afdeling 4.1.2 Awb. In afwijking van afdeling 4.1.2 Awb voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid om een zienswijze over het ontwerp van de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld naar voren te brengen.⁹⁶

Bekendmaking, mededeling van besluiten en inwerkingtreding

Afdeling 3.6 Awb omvat de regels over bekendmaking en mededeling van besluiten. Een besluit dat tot een of meer belanghebbenden is gericht wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan hen van het besluit.⁹⁷ Als een besluit niet tot een of meer belanghebbenden is gericht, vindt bekendmaking plaats door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in de Staatscourant als het een besluit is van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan en kennisgeving in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-

⁹¹ Artikel 16.22 van de Omgevingswet.

⁹² Voorgesteld artikel 16.33d.

⁹³ Voorgesteld artikel 11.7.

⁹⁴ Artikel 4:11 Awb, dat de mogelijkheid biedt om af te wijken van artikel 4:8 Awb.

⁹⁵ Zie paragraaf 9.3.9 van deze memorie van toelichting.

⁹⁶ Voorgesteld artikel 16.76b.

⁹⁷ Artikel 3:41, eerste lid, Awb.

huisblad, of op een andere geschikte wijze, als het een besluit is van een bestuursorgaan behorend tot een decentrale overheid.⁹⁸

Op de besluiten waarop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is, zijn ook deze regels over bekendmaking en mededeling van toepassing. Dat geldt niet voor de voorkeursrechtbeschikking en voor de terinzagelegging van de uitspraak van de rechtbank op een verzoek tot bekrachtiging van een onteigeningsbeschikking. Voor deze beschikking en uitspraak zijn daarom specifieke regels over de kennisgeving van de terinzagelegging opgenomen, die aansluiten bij de regeling in de Awb.

Een besluit treedt niet in werking voordat het bekend is gemaakt.⁹⁹ Vaak leidt dit ertoe dat het besluit de dag na bekendmaking in werking treedt.

Dit wetsvoorstel kent hierop een paar uitzonderingen:

- een voorkeursrecht gaat in op het tijdstip waarop de voorkeursrechtbeschikking wordt ingeschreven in de openbare registers;¹⁰⁰
- een onteigeningsbeschikking treedt in werking met ingang van de dag na die waarop de uitspraak waarbij zij is bekrachtigd, ter inzage is gelegd;¹⁰¹
- een besluit tot het tijdelijk in gebruik geven van percelen of delen van percelen die tot een herverkavelingsblok behoren, een ruilbesluit en een besluit geldelijke regelingen treden in werking met ingang van de dag waarop de beroepstermijn is afgelopen of als beroep is ingesteld, de dag waarop op het beroep is beslist.¹⁰²

Delegatie en mandaat

De Awb regelt dat delegatie van bevoegdheden «alleen geschiedt wanneer de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien».¹⁰³

Kenmerkend voor delegatie van een bevoegdheid is onder meer dat degene die de bevoegdheid heeft gedelegeerd, de bevoegdheid zelf niet meer kan uitoefenen. Degene die de bevoegdheid heeft verkregen neemt het besluit onder eigen verantwoordelijkheid. De Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet regelen in meer specifieke zin welke bevoegdheden voor delegatie vatbaar zijn. In die bepalingen is namelijk bij wettelijk voorschrift voorzien in een mogelijkheid tot delegatie van bevoegdheden die aan de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van het waterschap zijn toegedeeld. De Gemeentewet regelt in artikel 156 dat de raad bevoegdheden kan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, een door hem ingestelde bestuurscommissie of aan een deelraad. In dat artikel wordt een aantal zaken specifiek genoemd, die niet voor delegatie in aanmerking komen. Daarnaast geldt op basis van artikel 156, eerste lid, in algemene zin dat bevoegdheden van de raad niet kunnen worden gedelegeerd als de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.

De Awb regelt verder dat «een bestuursorgaan mandaat kan verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet».¹⁰⁴ Kenmerkend voor mandaat is onder meer dat de mandaatgever bevoegd blijft om de bevoegdheid zelf uit te oefenen en dat een binnen de grenzen van het mandaat genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever. De regeling van het mandaat uit de Awb is ook van toepassing op de

⁹⁸ Artikel 3:42, eerste en tweede lid, Awb.

⁹⁹ Artikel 3:40 Awb.

¹⁰⁰ Voorgesteld artikel 16.82a.

¹⁰¹ Voorgesteld artikel 16.33h.

¹⁰² Voorgesteld artikel 16.82c.

¹⁰³ Artikel 10:15 Awb

¹⁰⁴ Artikel 10:3 Awb.

uitoefening van bevoegdheden door de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap.

In dit wetsvoorstel zijn de (on)mogelijkheden van delegatie en mandaat van belang voor de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking. Zowel het geven van een voorkeursrechtbeschikking als het geven van een onteigeningsbeschikking lenen zich niet voor delegatie of mandaat. De aard van de bevoegdheid verzet zich daartegen. Uitsluitend vier categorieën democratisch gelegitimeerde bestuursorganen hebben in het wetsvoorstel de bevoegdheid gekregen om over onteigening te besluiten: gemeenteraden, algemene besturen van waterschappen, provinciale staten, en de verantwoordelijke ministers. Zij moeten bij het geven van een onteigeningsbeschikking het algemeen belang meewegen dat met de onteigening wordt gediend. Ook voor het in dit wetsvoorstel geregelde voorkeursrecht geldt dat het democratisch gelegitimeerde orgaan bevoegd is om tot de inzet daarvan te besluiten. Het voorkeursrecht is een bevoegdheid waarmee een beperking wordt aangebracht op de overdraagbaarheid van een onroerende zaak. Dit leent zich niet voor delegatie of mandaat.¹⁰⁵ Wel voorziet het wetsvoorstel, net als de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten, in de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders tot de vestiging van een kortdurend voorkeursrecht voor ten hoogste drie maanden, vooruitlopend op een vestiging door de gemeenteraad. Voor gedeputeerde staten is voorzien in een gelijke bevoegdheid. Ook dit is een voortzetting van de regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Anders dan bij de bevoegdheid tot vestiging van een voorkeursrecht door het geven van een voorkeursrechtbeschikking, meent de regering dat de aard van de bevoegdheid tot intrekking van een voorkeursrecht zich niet verzet tegen mandaat. Waar bij de vestiging de overdraagbaarheid van de onroerende zaak wordt beperkt, wordt deze bij de intrekking van een voorkeursrecht juist hersteld. Bovendien kan een intrekking via mandaat eraan bijdragen dat de intrekking sneller verloopt. Voor de eigenaar kan intrekking via mandaat dus juist gunstig uitpakken.

Voor de in dit wetsvoorstel geregelde instrumenten voor de landinrichting wordt in lijn met de Wet inrichting landelijk gebied de bevoegdheid om het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit vast te stellen aan gedeputeerde staten toegekend. De mogelijkheid op grond van de Provinciewet om aan een bestuurscommissie te delegeren blijft behouden.¹⁰⁶

Beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter

De bevoegdheid van de bestuursrechter wordt geregeld in hoofdstuk 8 Awb in samenhang met de daarbij behorende bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak). Uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is dat in eerste aanleg beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹⁰⁷ Beroep in twee instanties is niet alleen uit het oogpunt van zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtspraak, herkansing voor partijen en eenheid en controle binnen de bestuursrechtspraak van belang, maar ook uit oogpunt van decentralisatie

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 285, nr. 3, blz. 10.

¹⁰⁶ Artikel 81, eerste lid, van de Provinciewet. Zie verder hierover paragraaf 7.3.1 van deze memorie van toelichting.

¹⁰⁷ Op grond van artikel 7:1 Awb moet voorafgaand aan beroep bij de bestuursrechter een bezwaarschriftprocedure worden gevolgd. Dit geldt niet als een besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb.

van rechtsbescherming.¹⁰⁸ In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is overwogen dat het in een aantal gevallen omwille van andere belangen gerechtvaardigd kan zijn om van deze hoofdlijn af te wijken. Het gaat daarbij om besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. Dit geldt onder meer voor de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan en voor projectbesluiten, waarvoor is gekozen voor beroep in één instantie.¹⁰⁹

Wat betreft het voorkeursrecht¹¹⁰ kent dit wetsvoorstel voor de bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen de voorkeursrechtbeschikking en het besluit over de toepasselijkheid van de aanbiedingsplicht geen uitzonderingen op de hoofdregel van rechtsbescherming in twee instanties. Voor het inrichtingsbesluit bij landinrichting voorziet het wetsvoorstel in rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit is gelijk aan de rechtsbeschermingsregeling die de Wet inrichting landelijk gebied voor het inrichtingsplan bevat. De regering acht voortzetting daarvan onder de Omgevingswet gerechtvaardigd.¹¹¹ De regels en voorschriften over kostenverhaal volgen de rechtsbescherming van het besluit waarin deze zijn opgenomen: het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 9.3.12 in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Dit wetsvoorstel kent geen afwijkende bepalingen ten opzichte van de Awb en de Omgevingswet wat betreft de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld.

Dit wetsvoorstel kent voor de onteigeningsbeschikking een specifieke bestuursrechtelijke procedure, namelijk een procedure waarin het bevoegd gezag de bestuursrechter moet verzoeken om een onteigeningsbeschikking te bekrachtigen (de bekrachtigingsprocedure). Dit verzoek om bekrachtiging moet worden gedaan bij de rechtbank. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹¹²

3.6 Gemeentewet

Op grond van artikel 149 van de Gemeentewet kan de gemeenteraad de verordeningen maken die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. Die bevoegdheid blijft ten aanzien van de onderwerpen waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn (artikel 121 van de Gemeentewet). Op grond van de voorgestelde regeling voor kostenverhaal moeten in het omgevingsplan regels over kostenverhaal worden opgenomen voor zover sprake is van aangewezen kostensoorten en activiteiten. Die regels zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften.

De voorgestelde regeling voor kostenverhaal is uitputtend bedoeld. Dat brengt met zich dat het op grond van artikel 121 van de Gemeentewet niet mogelijk is om in een autonome verordening regels over kostenverhaal

¹⁰⁸ Zie ook de memorie van toelichting bij de Omgevingswet (Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 295–297).

¹⁰⁹ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 295–297.

¹¹⁰ Zie paragraaf 5.3.14 van deze memorie van toelichting.

¹¹¹ Zie paragraaf 7.3.3 (inrichtingsbesluit) van deze memorie van toelichting onder «Voorbereiding en rechtsbescherming».

¹¹² Zie paragraaf 6.3.8 van deze memorie van toelichting.

op te nemen voor zover de regeling van kostenverhaal daarop is of kan worden toegepast.

In artikel 222 van de Gemeentewet is de bevoegdheid opgenomen om baatbelasting te heffen van diegenen wier onroerende zaak gebaat is bij publieke voorzieningen die door of in opdracht van het gemeentebestuur tot stand zijn gebracht. Nu kan de baatbelasting niet worden geheven als de aan de voorzieningen verbonden lasten kunnen worden verhaald via de afdeling grondexploitatie van de Wro. Deze uitzondering zal ook gelden voor de regeling van kostenverhaal in dit wetsvoorstel. Die regeling heeft voorrang op de baatbelasting.

3.7 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: het BBV) bevat de financiële voorschriften die gemeenten en provincies in acht moeten nemen bij het grondbeleid. Die voorschriften hebben tot doel de transparantie van de besluitvorming te vergroten en dragen eraan bij dat gemeenten en provincies bewust en verantwoord omgaan met de financiële risico's die het grondbeleid met zich brengt. Op grond van het BBV is er een Commissie BBV, met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Naast het BBV zijn voor kostenverhaal de notitie Grondexploitaties en de notitie Faciliterend grondbeleid¹¹³ van de Commissie BBV relevant. De notitie Grondexploitaties ziet op actief grondbeleid. De notitie Faciliterend grondbeleid bevat een concrete uitwerking van de algemene voorschriften uit het BBV voor gevallen waarin de gemeente kostenverhaal toepast. Het kostenverhaal brengt voor de gemeente baten en lasten met zich mee die moeten worden verwerkt in de begroting, de jaarrekening en de balans van de gemeente. De Omgevingswet en het BBV staan naast elkaar. Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in de wijze waarop gemeenteraden het kostenverhaal in de begroting, de jaarrekening en de balans verwerken.

3.8 Wetten die met het wetsvoorstel worden ingetrokken

Wet voorkeursrecht gemeenten en Wet inrichting landelijk gebied

Dit wetsvoorstel voegt regelingen voor het voorkeursrecht, de landinrichting en de kavelruil toe aan de Omgevingswet. Met uitzondering van de regeling voor kavelruil in het stedelijk gebied zullen deze nieuwe regelingen de bestaande regelingen grotendeels vervangen. De regelingen voor het voorkeursrecht en de inrichting van het landelijk gebied in de Omgevingswet vervangen integraal de huidige regelingen in de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wet inrichting landelijk gebied. Beide wetten zullen als gevolg daarvan met dit wetsvoorstel worden ingetrokken.

Onteigeningswet

De Onteigeningswet zal grotendeels worden ingetrokken. De regels die betrekking hebben op de onteigening om activiteiten in de fysieke leefomgeving tot uitvoering te kunnen brengen en die het grootste gedeelte van de Onteigeningswet vormen, worden met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet toegevoegd. Dat deel van de Onteigeningswet kan vervallen. Titel III van de Onteigeningswet bevat een eigenstandige regeling voor onteigening in buitengewone omstandigheden. De

¹¹³ <http://www.commissiebbv.nl/begroten/notities-commissie/>.

reikwijdte van deze regeling valt niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet. Dat deel van de Onteigeningswet zal blijven bestaan.

Wet agrarisch grondverkeer

De Wet agrarisch grondverkeer (hierna: de Wag) bevat een aantal instrumenten die het bevorderen en in stand houden van een aanvaardbaar prijsniveau voor landbouwgronden en natuurterreinen tot doel heeft.

Op basis van de Wag is het Bureau beheer landbouwgronden (hierna: het BBL) ingesteld, een zelfstandig bestuursorgaan dat belast is met verwerving, beheer en vervreemding van gronden voor de realisatie van overheidsdoelen in het landelijk gebied. Het BBL verwerft gronden voor onder andere het verwezenlijken van het Natuurnetwerk Nederland en de Nadere uitwerking Riviereengebied. In de toekomst speelt het BBL geen rol meer bij landinrichting, omdat deze taak is gedecentraliseerd naar de provincies.

In het «bestuursakkoord natuur»¹¹⁴ dat het Rijk en de provincies hebben gesloten, zijn onder meer de uitgangspunten neergelegd aan de hand waarvan de provincies het Natuurnetwerk Nederland verwezenlijken. In dit bestuursakkoord is afgesproken dat de grond die het BBL nog in eigendom heeft in de periode 2016 tot en met 2019 in vier tranches aan de provincies wordt overgedragen, mits zij kunnen aantonen dat zij deze gronden nodig hebben voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland. Als realisatiejaar voor de Nadere uitwerking Riviereengebied is 2020 afgesproken. Het BBL komt geen functie meer toe wanneer het alle gronden heeft overgedragen aan de provincies. De verwachting is dat het BBL met ingang van 1 januari 2021 kan worden opgeheven.

De Wag voorziet verder in een Commissie Beheer Landbouwgronden, die al lang een slapend bestaan leidt.

Ten slotte bevat de Wag bepalingen die de beheersing van de (agrarische) grondmarkt en grondprijzen tot doel hebben. Deze bepalingen zijn nooit in werking getreden. Dit geldt ook voor het voorkeursrecht in deze wet, dat overigens alleen gold voor het BBL. Een dergelijk voorkeursrecht past niet in het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. Niet alleen bestaat het BBL dan niet meer, ook gaat het nieuwe stelsel ervan uit dat iedere bestuurslaag over de bevoegdheden beschikt die nodig zijn om het beleid uit te voeren.

De regering ziet geen reden voor het laten voortbestaan van de Wag en stelt daarom voor om die wet in te trekken.

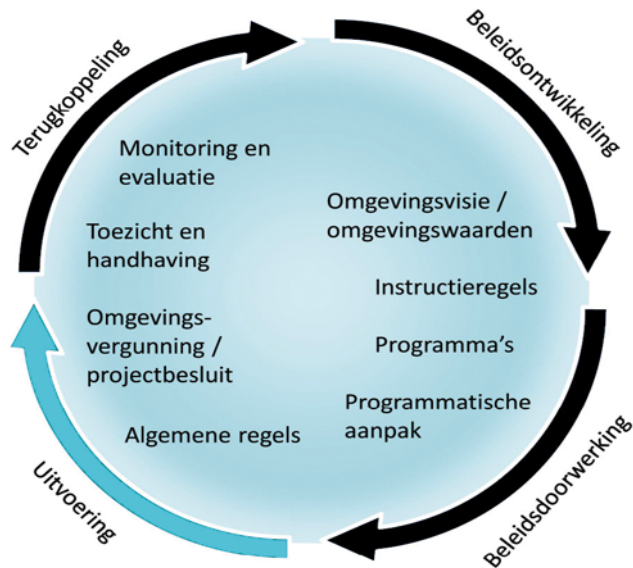
4 DE INSTRUMENTEN IN HET WETSVORSTEL

Dit hoofdstuk gaat in op de groep instrumenten die met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet wordt toegevoegd. Hoewel ieder instrument zijn eigen specifieke aspecten kent, zijn er ook aspecten die bij alle instrumenten een rol spelen, zoals de plaats van het instrument in de beleids-cyclus, de verhouding tot de kerninstrumenten, de registratie en kenbaarheid van de toepassing van het instrument en de bescherming van eigenaren en zakelijk en persoonlijk gerechtigden. Deze komen in dit hoofdstuk aan bod, evenals de verhouding tussen de instrumenten onderling. In de hoofdstukken 5 tot en met 9 wordt op ieder instrument afzonderlijk en uitvoeriger ingegaan.

¹¹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nrs. 107, 143 en 153 en Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 336.

4.1 De instrumenten in de beleidscyclus

De Omgevingswet biedt een vernieuwd instrumentarium ter ondersteuning van de beleidscyclus die ten grondslag ligt aan de structuur en het instrumentenpalet van de Omgevingswet.¹¹⁵ Het is een denkmodel dat overheden kunnen gebruiken voor een evenwichtige en effectieve inzet van het wettelijke instrumentarium, met oog voor de positie van burgers en bedrijven. De figuur maakt inzichtelijk welke kerninstrumenten bestuursorganen in de diverse fasen van de beleidscyclus tot hun beschikking hebben. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel staat in de beleidscyclus centraal. Dat komt in de Omgevingswet tot uitdrukking in de maatschappelijke doelen van de wet. De wet gaat uit van een veel meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving dan binnen de bestaande wetgeving mogelijk is.



Figuur 1: de beleidscyclus van de Omgevingswet

De cyclische aanpak is een uiting van de nieuwe dynamiek die onder de Omgevingswet gestalte moet krijgen: van behoud en bescherming naar een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De vastgelegde kwaliteitsdoelstellingen moeten daadwerkelijk worden gehaald. Daarbij moet voor alle belanghebbenden (andere overheden, burgers, bedrijven, organisaties) inzichtelijk zijn welke ruimte voor ontwikkeling er is en welke rol en betrokkenheid zij hebben in de verschillende fasen van de cyclus. De cyclus laat zien hoe bestuursorganen zich bij de zorg voor de fysieke leefomgeving verhouden tot andere spelers in de fysieke leefomgeving. Activiteiten in de fysieke leefomgeving worden merendeels ondernomen door andere spelers dan de overheid. Een belangrijke taak voor de overheid is het met elkaar in verband brengen van initiatieven en het toezicht op de totale kwaliteit. De beleidscyclus vormt het algemene denkmodel voor situaties waarin overheden een opgave in de fysieke leefomgeving oppakken en daarvoor beleid formuleren.

Verder is ook een goede voorbereiding en betrokkenheid van derden bij de ontwikkeling van beleid en de besluitvorming over activiteiten van belang voor het functioneren van de beleidscyclus. In dit licht biedt de Omgevingswet mogelijkheden om de «sneller en beter»-aanpak toe te passen. Het gaat kort gezegd om prikkels die een vroegtijdige, integrale

¹¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 21–24.

visievorming en afweging over projectinitiatieven stimuleren, inclusief de betrokkenheid van derden daarbij, en om de borging door goede monitoring en bijsturing van beleidsprogramma's of projecten.

Ook de instrumenten voor grondbeleid die met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet worden toegevoegd, ondersteunen de beleidscyclus en kunnen elk in een of meer delen van de beleidscyclus worden toegepast. Bij de meeste instrumenten voor grondbeleid, zoals onteigening en kostenverhaal, ligt het zwaartepunt in de uitvoeringsfase. De inzet van het voorkeursrecht kan juist in de beleidsontwikkelingsfase een belangrijke meerwaarde hebben. Het voorkomt dat open beleidsontwikkeling wordt bemoeilijkt doordat marktpartijen al in die fase grondposities innemen. Het landinrichtingsinstrumentarium voor het landelijk gebied bestrijkt zowel de fase van de beleidsontwikkeling op het niveau van concrete inrichtingsmaatregelen (met het inrichtingsprogramma) als de uitvoering daarvan (met het inrichtingsbesluit). In alle fases van de cyclus en bij de toepassing van elk instrument zal de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal moeten staan.

Kavelruil in het landelijk en stedelijk gebied staat in beginsel los van de beleidscyclus omdat het primair een civielrechtelijke faciliteit voor eigenaren en andere rechthebbenden is. Voor zover overheden initiatieven voor kavelruilen en de voortgang ervan stimuleren, in de verwachting dat deze zullen bijdragen aan de verwezenlijking van het eigen beleid voor de fysieke leefomgeving, zal dat naar verwachting vooral gebeuren in de uitvoeringsfase van dat beleid

4.2 De instrumenten in verhouding tot de kerninstrumenten

Een belangrijke stap in het vereenvoudigen van het omgevingsrecht is de keuze voor een beperkt aantal instrumenten, met elk een helder onderscheiden beleidsmatige of juridische functie. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verhouding tussen de kerninstrumenten van de Omgevingswet¹¹⁶ en de instrumenten in dit wetsvoorstel.

In de Omgevingswet is gekozen voor zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels (waaronder het omgevingsplan), algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Dit zijn publiekrechtelijke instrumenten die alle voor de publiekrechtelijke taken op grond van de Omgevingswet kunnen worden ingezet om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet. Sommige instrumenten hebben een beleidsmatige functie, andere een juridische functie. Deze kerninstrumenten kunnen wel (een grote) invloed hebben op het gebruik van de eigendom, maar kunnen niet de beperking of bezwaring van de eigendom of de eigendomsovergang naar burgerlijk recht bewerkstelligen. Soms is het voor de verwezenlijking van het beleid voor de fysieke leefomgeving noodzakelijk dat de overheid ingrijpt in eigendomsrechten, zakelijke en persoonlijke rechten op onroerende zaken.¹¹⁷ Daarvoor heeft de overheid de beschikking over een groep aanvullende instrumenten die ingrijpen op de eigendomsrechten op onroerende zaken en de daarmee samenhangende zakelijke en persoonlijke rechten. In de hoofdstukken 10 en 12 van de Omgevingswet zijn gedoogplichten respectievelijk grondexploitatie geregeld. Dit wetsvoorstel voegt hier het voorkeursrecht, onteigening, landinrichting en een verder vereenvoudigde regeling voor kostenverhaal aan toe. Deze instrumenten hebben alle een hybride karakter. Het zijn eenzijdige rechtshandelingen

¹¹⁶ In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet worden deze instrumenten uitgebreid beschreven, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 51–57, blz. 87–94 en blz. 114–190.

¹¹⁷ Zoals beschreven in paragraaf 2.2.1 van deze memorie van toelichting.

afkomstig van een bestuursorgaan en ze kwalificeren daarmee als besluiten als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Tegelijkertijd is het rechtsgevolg ervan uiteindelijk privaatrechtelijk van aard. Zo brengt het voorkeursrecht een beperking aan in de overdraagbaarheid van een onroerende zaak, als vereiste voor overdracht.¹¹⁸ De onteigeningsbeschikking biedt een bijzondere titel ter verkrijging van de eigendom van een onroerende zaak.¹¹⁹ De notariële herverkavelingsakte geldt als titel voor de verkrijging van de daarin omschreven rechten. Het toekennen van deze privaatrechtelijke rechtsgevolgen aan de kerninstrumenten is wel denkbaar, maar dat zou het heldere publiekrechtelijke karakter van de kerninstrumenten vertroebelen. Ook zou dat niet bijdragen aan het verbeterdoel van de Omgevingswet om de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht te vergroten. De privaatrechtelijke gevolgen van de instrumenten in dit wetsvoorstel geven de instrumenten een complementair, aanvullend, karakter ten opzichte van de kerninstrumenten.

Om de genoemde redenen zullen de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking als zelfstandige ondersteunende besluiten in de Omgevingswet worden opgenomen, vergelijkbaar met de gedoogplichtbeschikking.

Voor de omzetting van het inrichtingsplan van de Wet inrichting landelijk gebied is ervoor gekozen om de componenten van dit plan onder te brengen in twee instrumenten: het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit. Dit was nodig omdat de Omgevingswet een duidelijke scheiding aanbrengt tussen beleid en normstelling, terwijl het huidige inrichtingsplan een hybride karakter heeft: het bevat zowel bindende maatregelen, als beleid. Dit plan past daardoor niet in de systematiek van de Omgevingswet. De regering heeft daarom andere instrumenten gekozen, die samen de functies van het inrichtingsplan kunnen vervullen en die passen binnen het stelsel van de Omgevingswet.

De regels of voorschriften voor het verhalen van de kosten kunnen wel worden opgenomen in een kerninstrument, namelijk in het omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit, zoals nu al in de Omgevingswet is geregeld.

Ook een benadering vanuit de kerninstrumenten laat het complementaire karakter van de grondbeleidsinstrumenten en de samenhang tussen deze instrumenten en de kerninstrumenten zien. De kerninstrumenten vormen de grondslag of onderbouwing voor de inzet van de instrumenten voor het grondbeleid die ingrijpen op de eigendom en worden in een enkel geval gebruikt om daarin een grondbeleidsinstrument op te nemen.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk beleidsdocument dat de integrale lange termijnvisie van een bestuursorgaan geeft op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie wordt door bestuursorganen van gemeenten, provincies en het Rijk voor hun grondgebied vastgesteld en bindt alleen het bestuursorgaan dat het document heeft vastgesteld. Het document is onderdeel van de start van de beleidscyclus en beschrijft het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal. Integraal betekent dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, aansluitend bij de reikwijdte van de Omgevingswet. Daarbij kunnen ook de instrumenten van het grondbeleid worden betrokken.

¹¹⁸ Artikel 3:84 BW.

¹¹⁹ Artikel 3:80, derde lid, BW.

Een omgevingsvisie biedt zo een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de beleidsdoelen na te streven. Bij de visievorming over deze onderwerpen speelt het instrumentarium uit dit wetsvoorstel een belangrijke rol. In de fase van beleidsontwikkeling kunnen de hoofdlijnen van het te voeren grondbeleid en de uitvoeringsstrategie bij de visievorming worden betrokken en in de omgevingsvisie worden opgenomen. Het wetsvoorstel kent één bevoegdheid die in de fase van beleidsontwikkeling op de grondslag van een omgevingsvisie toegepast kan worden. De omgevingsvisie kan dienen als grondslag voor het vestigen van een voorkeursrecht, binnen de eigen bestuurslaag. Hiermee kunnen bestuursorganen in een vroeg stadium van planvorming voorkomen dat open beleidsontwikkeling wordt bemoeilijkt doordat marktpartijen al in die fase grondposities innemen die de aanpak van maatschappelijke opgaven belemmeren.

Programma

In programma's formuleert de overheid de maatregelen die leiden tot de beleidsmatig vastgelegde en gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied. Vaak zal het gaan om uitwerkingen van de omgevingsvisie, bijvoorbeeld een programma over de hoofdlijnen van de ontwikkeling van een gebied. Een programma bevat concrete maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet kent verplichte en vrijwillige programma's. Een programma is verplicht als dat volgt uit EU-richtlijnen of als de vereiste kwaliteit, vastgelegd in omgevingswaarden, niet wordt gehaald. Een bijzondere vorm van een programma is de programmatische aanpak, zoals het Programma Aanpak Stikstof en het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Een programma bindt alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en moet binnen de beleidscyclus worden gerekend tot beleidsontwikkeling. Evenals een omgevingsvisie, kan ook een programma, binnen de eigen bestuurslaag, als grondslag dienen voor het vestigen van een voorkeursrecht met als doel dat bestuursorganen in een vroeg stadium van planvorming kunnen voorkomen dat beleidsontwikkeling wordt bemoeilijkt doordat grondposities worden ingenomen die de aanpak van maatschappelijke opgaven belemmeren.

Met dit wetsvoorstel wordt aan de Omgevingswet het verplichte inrichtingsprogramma voor het landelijk gebied toegevoegd als vervanger voor het beleidsmatige deel van het inrichtingsplan uit de Wet inrichting landelijk gebied. De bevoegdheid een inrichtingsprogramma vast te stellen is in dit wetsvoorstel toegedeeld aan gedeputeerde staten.¹²⁰ Het inrichtingsprogramma bevat de beleidsmatige onderbouwing van de voorgenomen inrichting van het betrokken gebied en beschrijft de voorgenomen inrichtingsmaatregelen. Het inrichtingsprogramma bindt alleen gedeputeerde staten die het vaststellen.

Algemene regels

Algemene regels vormen in het stelsel van de Omgevingswet een belangrijk instrument. Het zijn de regels die de overheden stellen over activiteiten die door burgers en bedrijven of overheden in de fysieke leefomgeving worden verricht.¹²¹

¹²⁰ Voorgesteld artikel 3.14a.

¹²¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 135.

Wanneer het voor de bescherming van de fysieke leefomgeving gewenst is om nationaal regels over bepaalde activiteiten te stellen, werkt het Rijk waar mogelijk met algemene regels. Dat voorkomt dat burgers en bedrijven steeds toestemming moeten vragen aan de overheid. Een nadeel van algemene regels is dat bij vaststelling van de daarin opgenomen bepalingen in beginsel geen rekening kan worden gehouden met specifieke situaties. Om het instrument flexibel te houden is daarom onder meer voorzien in de mogelijkheid om in de algemene rijksregels voor specifieke onderwerpen aan het bevoegd gezag de mogelijkheid te bieden de algemene regels nader in te vullen of ervan af te wijken voor concrete gevallen (een zogenoemd maatwerkvoorschrift) of voor aangewezen gevallen of gebieden (een zogenoemde maatwerkregel).¹²²

Bij landinrichting is het voor een goede uitvoering van belang dat in het in te richten gebied geen handelingen en activiteiten worden verricht die de uitvoering van het inrichtingsprogramma kunnen belemmeren. Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag om deze activiteiten met algemene regels te reguleren in het Besluit activiteiten leefomgeving.

De decentrale overheden brengen hun regels over de fysieke leefomgeving bijeen in één gebiedsdekkende regeling. Voor de gemeenten is dat het omgevingsplan, voor de waterschappen de waterschapsverordening en voor de provincies de omgevingsverordening. Vanwege het belang hiervan voor de instrumenten in dit wetsvoorstel wordt hierna ingegaan op het omgevingsplan.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan is één van de belangrijkste instrumenten in de Omgevingswet.

Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Het komt in de plaats van de vele bestemmingsplannen die binnen een gemeentelijk grondgebied van toepassing zijn. Het omgevingsplan is – anders dan het huidige bestemmingsplan – niet beperkt tot «een goede ruimtelijke ordening», maar is gericht op de doelen van de Omgevingswet en kan alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvatten. Dit wordt wel aangeduid als de bredere reikwijdte van het omgevingsplan.

Het omgevingsplan zal ook regels op het terrein van de fysieke leefomgeving bevatten die nu nog in andere gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen. Daarnaast zullen in het omgevingsplan regels worden gesteld over een aantal onderwerpen waarover het Rijk onder de Omgevingswet geen regels meer stelt. Het gaat hier bijvoorbeeld om een aantal onderwerpen die nu nog in het Activiteitenbesluit milieubeheer worden gereguleerd. Naast de brede reikwijdte en het algemeen verbindende karakter worden vernieuwingen van het omgevingsplan gevonden in ruimere mogelijkheden voor locatiegericht maatwerk. Verder kan het omgevingsplan regels bevatten waarmee activiteiten aan een meldings- of vergunningplicht worden gebonden.¹²³

¹²² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 53.

¹²³ Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, blz. 59 en volgende).

Op grond van artikel 4.2 van de Omgevingswet¹²⁴ bevat het omgevingsplan de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is een voortzetting van het criterium van een goede ruimtelijke ordening uit de Wro, maar dan in de bredere strekking van de fysieke leefomgeving.¹²⁵ Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan worden bewerkstelligd door het stellen van verschillende typen regels in het omgevingsplan (zoals regels over activiteiten als bedoeld in artikel 4.1, waaronder regels waarmee meldingsplichten en vergunningplichten worden ingesteld als bedoeld in artikel 4.4 en regels waarmee een bevoegdheid wordt gegeven om maatwerkvoorschriften te stellen als bedoeld in artikel 4.5, en overgangsrechtelijke regels en beoordelingsregels voor de vergunning voor een omgevingsplanactiviteit). Een gemeenteraad heeft daarbij in beginsel een vrije keuze om regels te stellen en met coördinaten aan locaties te koppelen. Daarbij kan het gaan om regels die gekoppeld worden aan het gehele gemeentelijke grondgebied of regels die alleen een deel van het grondgebied als werkingsgebied hebben, tot het niveau van een perceel of gedeelte daarvan. Om tot een locatiegerichte ordening van de regels te komen kan er voor gekozen worden om in het omgevingsplan te werken met regels waarmee functie-aanduidingen met coördinaten gekoppeld worden aan locaties. Door deze manier van werken kunnen locaties worden voorzien van een «etiket», wat de toegankelijkheid van de regels bevordert. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan ook worden bereikt zonder dat in het omgevingsplan gewerkt wordt met het uitdrukkelijk geven van functie-aanduidingen aan locaties.¹²⁶ Hoewel uit artikel 4.2 geen generieke verplichting voortvloeit om in het omgevingsplan functie-aanduidingen aan locaties te geven, kunnen instructieregels en instructies of andere regels in de Omgevingswet hiertoe wel uitdrukkelijk verplichten.

Het omgevingsplan is een van de grondslagen voor de vestiging van een voorkeursrecht voor zover bij het omgevingsplan een niet-agrarische functie is toegedeeld aan een locatie en het huidige gebruik afwijkt van de toegedeelde functie. Het omgevingsplan kan, anders dan de omgevingsvisie en het programma, ook voor bestuursorganen uit een andere bestuurslaag dan de gemeentelijke overheid als grondslag dienen. Om als grondslag te kunnen dienen is het niet nodig dat de locatie met een functie-aanduiding is «geëtiketteerd». Het gaat om een toegedeelde functie, dus de materiële functie die de locatie gaat vervullen en die kan worden afgeleid uit het samenstel van de op de locatie geldende regels. Doordat het begrip functie een bredere inhoud heeft dan het begrip bestemming, kan dit theoretisch tot meer vestigingen van het voorkeursrecht leiden. Naar de mening van de regering zal dit in de praktijk niet of nauwelijks het geval zijn.¹²⁷

Bij het instrument onteigening wordt de uitoefening van de bevoegdheid om tot onteigening te besluiten verbonden aan de toedeling van functies aan locaties in samenhang met een aantal instrumenten in de Omgevingswet. De verbinding bestaat uit de eis dat de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is, mogelijk moet zijn gemaakt in een van die wettelijke instrumenten, onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer. Dit betreft achtereenvolgens

¹²⁴ Zie artikel 1.1, onderdeel AR, van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet. Artikel 4.2, eerste lid, zal komen te luiden: het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2).

¹²⁵ Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 3, blz. 137 en volgende.

¹²⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, blz. 59 en volgende.

¹²⁷ Zie verder paragraaf 5.3.4 van deze memorie van toelichting.

het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en het projectbesluit. Het omgevingsplan zal in het merendeel van de gevallen de grondslag voor het onteigeningsbelang bieden. De beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer blijkt uit de in het betreffende besluit toegeede functies, die kunnen worden afgeleid uit het samenstel van de op de locatie geldende regels. Het is dus niet nodig dat in dat besluit aan de locatie een functie-aanduiding is gegeven. Een functie-aanduiding heeft immers geen zelfstandig rechtsgevolg en is uitsluitend bedoeld ter ordening van het betreffende besluit. Het omgevingsplan biedt ten opzichte van het bestemmingsplan ook de mogelijkheid om minder gedetailleerd en globaler functies toe te delen, waardoor er ruime bouw- of gebruiksmogelijkheden voor die locaties gelden. Dit leidt naar de mening van de regering niet tot een verruiming van de onteigeningsbevoegdheid.¹²⁸

De brede reikwijdte van het omgevingsplan maakt dit plan geschikt om hierin regels op te nemen voor het verhalen van de door de overheid gemaakte kosten voor aangewezen werken, werkzaamheden en maatregelen. In de Omgevingswet is het exploitatieplan als instrument al vervangen door de bevoegdheid om regels over grondexploitatie op te nemen in het omgevingsplan.¹²⁹ In dit wetsvoorstel wordt deze lijn voortgezet en worden de regels voor kostenverhaal onderdeel van het omgevingsplan. Deze regels hebben alleen betrekking op het verhalen van de door de overheid gemaakte kosten voor aangewezen werken, werkzaamheden en maatregelen.

Anders dan in de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet zien de regels voor kostenverhaal niet op woningbouwcategorieën of regels over de looptijd en fasering van werken, werkzaamheden en maatregelen van de ontwikkeling, koppelingen tussen werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, locatie-eisen voor het bouw- en woonrijp maken, inrichtingseisen ten aanzien van de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen en woningbouwcategorieën. Deze regels kunnen op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet in een omgevingsplan worden opgenomen indien deze nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.¹³⁰

Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is naast de algemene regels, waaronder het omgevingsplan, een belangrijk instrument in de Omgevingswet. Ook het huidige omgevingsrecht kent dergelijke vergunningplichten. De activiteit is dan in beginsel verboden, maar het is mogelijk om de activiteit door een beschikking toch toe te staan. De Omgevingswet hanteert net als de Wabo voor dergelijke beschikkingen het begrip omgevingsvergunning. De omgevingsvergunningplicht maakt het mogelijk bepaalde activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving vooraf te toetsen. Bijvoorbeeld of een boer een sloot mag dempen, of zijn bedrijf mag uitbreiden. De toetsing blijft beperkt tot aspecten die betrekking hebben op de activiteiten waarvoor de vergunningplicht is ingesteld (specialiteitsbeginsel). Er is dus in beginsel een sectorale en geen integrale toetsing. Hiermee blijft de toetsing van eenvoudige gevallen overzichtelijk. Dit is

¹²⁸ Zie verder paragraaf 6.3.5 van deze memorie van toelichting, onder het kopje «Toepassingsbereik».

¹²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 200.

¹³⁰ Zie ook paragraaf 9.3.14.

bevorderlijk voor de rechtszekerheid en de mogelijkheid voor toetsing door de rechter.¹³¹

De omgevingsvergunningplicht van de Omgevingswet omvat meer activiteiten dan de omgevingsvergunningplicht op grond van de Wabo en komt ook in de plaats van begrippen die in de huidige wetgeving worden gebruikt voor bestuurlijke instemming voor activiteiten zoals vrijstellingen of ontheffingen.¹³²

Op grond van de Omgevingswet bestaat de mogelijkheid om er in het omgevingsplan voor te zorgen dat activiteiten vergunningplichtig zijn. Alle vergunningplichtige activiteiten die verband houden met het omgevingsplan worden aangeduid met de term «omgevingsplanactiviteit».¹³³

In de Invoeringswet wordt geregeld dat het mogelijk is om in het omgevingsplan expliciet te bepalen dat het verboden is om een activiteit te verrichten zonder een omgevingsvergunning.¹³⁴ Voor alle met het oog op de doelen van de wet gestelde regels in het omgevingsplan kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om een vergunningplicht in het leven te roepen. Een vergunningenstelsel bestaat uit het verbod om een activiteit te verrichten zonder een vergunning. Het kan bijvoorbeeld gaan om bouw-, grond- en aanlegwerken, sloopactiviteiten, het aanbrengen van veranderingen aan door het omgevingsplan beschermde gemeentelijke monumenten of het gebruik in of bij gebouwen of op een locatie.

Naast de vergunningplicht die het omgevingsplan zelf in het leven kan roepen, blijft op grond van de Omgevingswet de mogelijkheid bestaan om vergunning te verlenen voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. Dit is de zogenoemde buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Enerzijds gaat het daarbij om activiteiten die het omgevingsplan zelf vergunningplichtig stelt, maar waarvoor de vergunning met toepassing van de binnenplanse beoordelingsregels zou moeten worden geweigerd. Anderzijds gaat het om activiteiten die het omgevingsplan in absolute zin verbiedt en waarvoor ook geen binnenplans vergunningenstelsel is opgenomen. In beide gevallen bestaat de mogelijkheid om de activiteit door middel van het verlenen van een vergunning toe te staan.

Een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan als grondslag voor een onteigeningsbelang dienen. In een omgevingsvergunning kan weliswaar geen toedeling van functies aan een locatie worden opgenomen, maar kan wel van de toegedeelde functies, die worden afgeleid uit het samenstel van de op de locatie geldende regels in het omgevingsplan, worden afgeweken.

Aan de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kunnen voorschriften worden verbonden over het verhalen van de door de overheid gemaakte kosten voor aangewezen werken, werkzaamheden en maatregelen.

¹³¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 53.

¹³² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 142.

¹³³ In artikel 1.1, onderdeel JO, van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt het begrip «omgevingsplanactiviteit» omschreven als een activiteit, inhoudende: a) een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan, b) een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of c) een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan (Kamerstukken II, 2017/18, 34 986, nr. 2).

¹³⁴ Zie Kamerstukken II, 2017/18, 34 986, nr. 3, blz. 61–66 voor een uitgebreidere toelichting.

Projectbesluit

Met een projectbesluit kunnen het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten of de verantwoordelijke Minister(s) via een gestroomlijnde besluitvormingsprocedure toestemming verlenen voor vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving. Een projectbesluit bevat de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het project en het in werking hebben of in stand houden daarvan en kan de toestemmingen bevatten die daarvoor nodig zijn. Op grond van artikel 5.52 van de Omgevingswet wijzigt een projectbesluit de regels van een omgevingsplan, voor zover de regels uit het plan in strijd zijn met de regels van het projectbesluit. De regels van het projectbesluit hebben in zoverre eenzelfde inhoud en reikwijdte als de regels van het omgevingsplan. Binnen de beleidscyclus hoort het projectbesluit bij de uitvoering van het beleid.

Het projectbesluit kan dienen als onderbouwing van het onteigeningsbelang. Als het wenselijk is om het inrichtingsinstrumentarium in te zetten bij de inpassing van infrastructurele ingrepen in de bestaande ruimtelijke structuur, dan kan met de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb het projectbesluit gecoördineerd worden toegepast met het inrichtingsbesluit. Aan het projectbesluit kunnen voorschriften worden verbonden over de door de overheid gemaakte kosten voor aangewezen werken, werkzaamheden en maatregelen.

De regering heeft overwogen of het projectbesluit geschikt is ter vervanging van het huidige inrichtingsplan. Zij acht dat niet het geval. Een inrichtingsproject geeft uitvoering aan functies die aan het gebied zijn toegedeeld. Landinrichting volgt dus op de planologie. Planologische doorwerking is in de landinrichtingspraktijk in de regel niet nodig. Voor draagvlak in het gebied is betrokkenheid van de gebiedspartijen van groot belang. Doorgaans nemen gebiedspartijen het initiatief tot een wijziging in de inrichting van een gebied. Al te veel doorzettingsmacht, zoals bij gebruik van een projectbesluit, zou een zorgvuldig «bottom up»-proces kunnen ondermijnen. In paragraaf 7.3.7 wordt nader ingegaan op de relatie tussen landinrichting en het projectbesluit (in de reactie op het Evaluatierapport Wilg). Zoals daar uiteen wordt gezet kan wel van geval tot geval worden bekeken of een afstemming van de besluitvorming over het inrichtingsbesluit en het projectbesluit zinvol is.

Aanvullend karakter van de instrumenten in dit wetsvoorstel

Bij het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving gaat het er om dat een goede afweging van alle belangen wordt gemaakt. De inzet van de kerninstrumenten, soms in combinatie met het sluiten van een overeenkomst, is in veel gevallen de minst bezwarende weg. Samenwerking bij locatieontwikkeling en grondverwerving via aanbod en aanvaarding genieten daarom de voorkeur boven de inzet van publiekrechtelijke bevoegdheden. De inzet van de instrumenten die ingrijpen op de eigendom van onroerende zaken vormen een (laatste) onderdeel in het proces om te komen tot de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving en verwezenlijking van het daarvoor vastgestelde beleid. De publiekrechtelijke bevoegdheden die ingrijpen op het eigendomsrecht en zakelijke en persoonlijke rechten worden alleen ingezet als duidelijk is geworden dat minnelijk overleg niet tot een gewenst resultaat zal leiden.¹³⁵

In de voorgestelde regeling voor onteigening is dit expliciet wettelijk verankerd, vanwege het vergaande karakter van dit instrument: ontei-

¹³⁵ Zoals ook toegelicht in paragraaf 2.2.5 van deze memorie van toelichting.

gening is alleen dan noodzakelijk en dus gerechtvaardigd, als het bevoegd gezag niet kan volstaan met een minder ingrijpend instrument, zoals de toedeling van een functie met beperkende regels of het opnemen van een gebodsbepaling in een omgevingsplan, het opleggen van een gedoogplicht, het handhavend optreden tegen een overtreding of het inzetten van een ander grondbeleidsinstrument. Daarnaast is onteigening alleen toegestaan in de situatie dat onroerende zaken niet of niet tijdig langs minnelijke weg kunnen worden verkregen.

4.3 De instrumenten en hun onderlinge verhoudingen

Het samenbrengen van een aantal instrumenten voor grondbeleid in de Omgevingswet via dit wetsvoorstel bevordert een goede afweging tussen de verschillende beschikbare instrumenten. De instrumenten voorkeursrecht, landinrichting en onteigening hebben met elkaar gemeen dat het uitvoeringsinstrumenten zijn met een hybride karakter: publiekrechtelijke besluiten met privaatrechtelijke gevolgen. Welk instrument wordt ingezet, is een beslissing van het bestuursorgaan dat zijn omgevingsbeleid wil verwezenlijken. Door rekening te houden met lokale of regionale omstandigheden kan het betrokken bestuursorgaan maatwerk leveren voor specifieke maatschappelijke behoeften.

De instrumenten die met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet worden toegevoegd kunnen volgtijdelijk of in combinatie met elkaar worden ingezet. Voor de toepassing van de onderscheiden instrumenten schrijft het wetsvoorstel geen voorkeursvolgorde voor. Een wettelijk verankerde volgorde zou niet tegemoetkomen aan de behoefte om maatwerk in concrete situaties mogelijk te maken, waarbij ieder bestuursorgaan zelf verantwoordelijk is voor de keuze van het te voeren beleid en voor de inzet van de beschikbare instrumenten. Uiteraard spelen daarbij de eigen aard van de onderscheiden instrumenten en hun plek in de beleidscyclus een rol, maar het uitgangspunt «decentraal, tenzij ...» en het verbeterdoel van de bestuurlijke afwegingsruimte brengen met zich dat bestuursorganen daarin een eigen verantwoordelijkheid hebben en hun eigen afweging maken. Daarbij zal steeds moeten worden gemotiveerd waarom inzet van een instrument passend is. Het niet vastleggen van een voorkeursvolgorde laat overigens onverlet dat onteigening als ultimum remedium wordt beschouwd.

De instrumenten van grondbeleid hebben met elkaar gemeen dat de minnelijke weg vooropstaat wanneer toepassing wordt overwogen. Bij een project tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied zal eerst worden gezien of grond voor publieke voorzieningen kan worden verworven op basis van vrijwilligheid of door het inbrengen van ruilgronden. Pas daarna kan onteigening in overweging worden genomen. Voor het verhalen van kosten op initiatiefnemers van kostenverhaalsplichtige activiteiten heeft het sluiten van een overeenkomst vaak de voorkeur boven verplicht kostenverhaal via het omgevingsplan en de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld.

Tot op zekere hoogte vormt het voorkeursrecht de uitzondering op het uitgangspunt van minnelijkheid. Dit instrument heeft onder meer tot doel de eigendomsverhoudingen te bevriezen. De aard van het voorkeursrecht brengt mee dat het bevoegd gezag het voorkeursrecht snel moet kunnen vestigen, zonder voorafgaand overleg met rechthebbenden. Daarbij moet het bestuursorgaan wel de omvang van het gebied waarop een voorkeursrecht wordt gevestigd, verantwoorden: is het nodig en evenredig om op een groot gebied een voorkeursrecht te vestigen, of is het voldoende om op enkele percelen een voorkeursrecht te vestigen? Na de vestiging van een voorkeursrecht speelt minnelijkheid wel een grote rol. Een voorkeursrecht dwingt niet tot vervreemding, maar als de

eigenaar besluit tot vervreemding, zal hij de onroerende zaak eerst aan het bevoegd gezag moeten aanbieden. Dan zal er minnelijk overleg plaatshebben dat kan leiden tot een overeenkomst over de verkoop van de zaak.

Ook op andere vlakken kunnen de instrumenten elkaar raken of beïnvloeden en daarmee van belang zijn voor de beslissingen die het bestuursorgaan neemt over de mogelijke inzet van de instrumenten. Als voorbeeld kan de landinrichting worden genoemd. Om het landelijk gebied beter in te richten voor de vervulling van functies als landbouw, waterbeheer en natuurontwikkeling kan het wenselijk zijn dat stukken grond van eigenaar wisselen. De betrokken eigenaren kunnen dit langs de weg van vrijwilligheid zelf bewerkstelligen door kavelruil. Als blijkt dat doelen van het provinciale omgevingsbeleid onvoldoende kunnen worden bereikt, kunnen gedeputeerde staten beslissen om tot inrichting van het gebied over te gaan en door herverkaveling de gewenste eigendomssituatie te verwezenlijken. In de praktijk bestaat een wisselwerking tussen kavelruil en herverkaveling.

De vestiging van een voorkeursrecht kan wenselijk zijn om te voorkomen dat de eigendomssituatie in een gebied verder versnipperd raakt en een potentiële kavelruil zou kunnen verhinderen. Omgekeerd kan een lopend proces van kavelruil een reden zijn om af te zien van de vestiging van een voorkeursrecht.

4.4 Beschikbaarstelling en ontsluiting

Het voorkeursrecht, onteigening en landinrichting zijn instrumenten die worden toegepast via besluiten met een publiekrechtelijke grondslag die een last of beperking van de eigendom tot gevolg hebben. Daarmee zijn ze ook van betekenis bij een overdracht van de eigendom en is het van belang dat er kennis kan worden genomen van een mogelijke beperking door toepassing van deze instrumenten. Over de kenbaarheid van de beperkingen door (digitale) beschikbaarstelling van de publiekrechtelijke besluiten en ontsluiting van de geregistreerde gegevens voor de eindgebruiker gaat deze paragraaf.

Algemeen

In het vastgoedverkeer worden onroerende zaken gekocht en verkocht. Op deze onroerende zaken kunnen lasten of beperkingen rusten. Vaak sluit een eigenaar een hypotheek af met als onderpand een perceel grond of een huis. Dat weet alleen hijzelf. Wanneer iemand die grond of dat huis wil kopen, wil de koper niet een eventuele hypotheek die door de verkoper is afgesloten. In het algemeen is de geïnteresseerde er niet van op de hoogte of een hypotheek is afgesloten en welke voorwaarden daaraan verbonden zijn. Voor vastgoedtransacties is het daarom van belang dat de informatiepositie van de koper en de verkoper in evenwicht worden gebracht, zodat zij als gelijkwaardige partijen kunnen onderhandelen over de voorwaarden waaronder de koop wordt gesloten. Om dit te bereiken heeft de wetgever artikel 7:15 van het Burgerlijk Wetboek¹³⁶ (hierna: BW) vastgesteld. Ter bescherming van de koper is

¹³⁶ Artikel 7:15 BW:

1. De verkoper is verplicht de verkochte zaak in eigendom over te dragen vrij van alle bijzondere lasten en beperkingen, met uitzondering van die welke de koper uitdrukkelijk heeft aanvaard.
2. Ongeacht enig andersluidend beding staat de verkoper in voor de afwezigheid van lasten en beperkingen die voortvloeien uit feiten die vatbaar zijn voor inschrijving in de openbare registers, doch daarin ten tijde van het sluiten van de overeenkomst niet waren ingeschreven.

hierin opgenomen dat een onroerende zaak bij verkoop vrij moet zijn van bijzondere lasten en beperkingen, tenzij de koper deze uitdrukkelijk heeft aanvaard. Een verkoper moet er dus voor zorgen dat zijn grond of huis vrij is van hypotheek op het moment dat hij deze overdraagt aan de koper. Voor bijzondere lasten en beperkingen is verder bepaald dat deze ingeschreven moeten worden in een door iedereen te raadplegen register, zodat deze kenbaar zijn en betrokken kunnen worden in de onderhandelingen over de mogelijke koop. Dit is geregeld in de Kadasterwet en de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (hierna: Wkpb). Het tweede lid van artikel 7:15 BW bepaalt dat een verkoper ervoor instaat dat de onroerende zaak vrij is van bijzondere lasten en beperkingen, die kenbaar hadden kunnen zijn door een inschrijving in het register, maar daarin niet zijn ingeschreven. Het risico dat zo'n last of beperking wel geldt, maar niet is ingeschreven, en de daaruit voortvloeiende aansprakelijkheid voor de gevolgen, worden dus bij de verkoper gelegd.

Zoals de jurisprudentie van de Hoge Raad¹³⁷ laat zien, gaat het bij artikel 7:15 BW om de lasten en beperkingen die de verkochte zaak in het bijzonder betreffen, en niet om lasten en beperkingen die drukken op alle zaken van dezelfde soort, zoals belastingen en retributies. Aan toepassing van artikel 7:15 BW staat niet in de weg dat het gaat om een last of beperking met een publiekrechtelijk karakter. Bepalend is alleen of de lasten op de zaak in het bijzonder rusten. Later heeft de Hoge Raad verduidelijkt wat precies moet worden verstaan onder een «bijzondere» last of beperking.¹³⁸ De Hoge Raad overwoog dat het bij lasten en beperkingen die privaatrechtelijk van karakter zijn, steeds gaat om een last of beperking die specifiek op de zaak betrekking heeft. In de regel kan ervan worden uitgegaan dat de verkoper beter dan de koper op de hoogte is van specifiek op de door hem verkochte zaak betrekking hebbende lasten en beperkingen. Publiekrechtelijke lasten of beperkingen die niet specifiek op de verkochte zaak betrekking hebben, zullen daarentegen niet in de regel beter kenbaar zijn voor de verkoper dan voor de koper. Om deze reden bestaat geen goede reden artikel 7:15 BW ook van toepassing te achten op de lasten of beperkingen die voortvloeien uit publiekrechtelijke besluiten van algemene strekking, zoals beleidsregels, verordeningen of bestemmingsplannen. Daarom moet worden aangenomen dat alleen sprake is van een «bijzondere» publiekrechtelijke last of beperking, als deze haar grondslag vindt in een specifiek (ook) tot (een rechtsvoorganger van) de rechthebbende van de zaak gericht besluit. Het is redelijk de verkoper te belasten met de in verband hiermee door artikel 7:15 BW op hem gelegde risico's, omdat zulke besluiten in beginsel door toezending of uitreiking aan hem als de rechthebbende van de zaak bekendgemaakt moeten worden.¹³⁹ De verkoper kan dus bij verkoop van de zaak geacht worden op de hoogte te zijn van de uit een dergelijk besluit voortvloeiende lasten en beperkingen, terwijl de koper daarmee doorgaans niet (zonder meer) bekend zal zijn, aldus de Hoge Raad.

Beschikbaarstelling en ontsluiting

In de openbare registers worden rechtsfeiten ingeschreven die voor een onroerende zaak van belang zijn. De rechtsfeiten hebben veelal privaatrechtelijke gevolgen. De registratie krijgt vaak vorm doordat de (notariële) akten of andere stukken waaruit de rechtsfeiten blijken beschikbaar worden gesteld aan de openbare registers en daarin worden ingeschreven. De beschikbaarstelling aan de openbare registers en de

¹³⁷ HR 27 februari 2004, ECLI:NL:HR:2004:AN9072, NJ 2004/635 (Bos/Smeenk).

¹³⁸ HR 30 januari 2015, ECLI:NL:HR:2015:159, NJ 2016/76 (Portisight).

¹³⁹ Artikel 3:41 Awb.

ontsluiting van de beschikbare gegevens is geregeld in het BW, de Kadasterwet en de Wkpb. Een belangrijk onderdeel in de ontsluiting is de basisregistratie kadaster (hierna: BRK).¹⁴⁰

De Omgevingswet voorziet in een digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO).¹⁴¹ Er is een landelijke voorziening die onder meer voorziet in de elektronische ontsluiting van informatie.¹⁴² Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet bevat een regeling hiervoor. Deze wordt via het Invoeringsbesluit uitgewerkt in het Omgevingsbesluit. Het DSO wordt stapsgewijs ontwikkeld. Dat geldt ook voor de set van besluiten en rechtsfiguren die via de landelijke voorziening worden ontsloten. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen in ieder geval (informatie uit) de omgevingsvisie, de omgevingsverordening, het omgevingsplan en de Omgevingsregeling via de landelijke voorziening kunnen worden ontsloten. De besluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten en nog niet via de landelijke voorziening worden ontsloten, zijn wel via andere kanalen raadpleegbaar, zoals de officiële bekendmakingen. Het voornemen is om op termijn ook (informatie uit) omgevingsvergunningen en mogelijk andere figuren, zoals programma's, via de landelijke voorziening te ontsluiten.

De instrumenten in dit wetsvoorstel

De instrumenten in dit wetsvoorstel vinden toepassing door publiekrechtelijke besluiten die in een aantal gevallen worden gevolgd door het opmaken en inschrijven van (notariële) aktes met privaatrechtelijke gevolgen voor de eigendom van onroerende zaken. Per instrument wordt hier vermeld of er reden bestaat om de besluiten en aktes te registreren en zo beschikbaar te stellen en te ontsluiten voor de eindgebruiker.

Het voorkeursrecht vormt een beperking met een publiekrechtelijk karakter. Dit vindt zijn grondslag in een specifiek (ook) tot (een rechtsvoorganger van) de rechthebbende van de zaak gericht besluit. Het voorkeursrecht is een «bijzondere» last of beperking als bedoeld in artikel 7:15 BW. Om de kenbaarheid van deze beperking te waarborgen is in het wetsvoorstel vastgelegd dat de voorkeursrechtbeschikking wordt geregistreerd.¹⁴³ Vanwege de privaatrechtelijke werking van het besluit en het belang hiervan voor het vastgoedverkeer is gekozen voor registratie in de openbare registers.¹⁴⁴ Daarin is onder de huidige regelgeving ook al een deel van de voorkeursrechten geregistreerd. Met dit voorstel worden ook gemeentelijke voorkeursrechten niet langer in het register voor gemeentelijke beperkingenbesluiten opgenomen, maar in de openbare registers.

De onteigening heeft als resultaat dat iemand zijn eigendom wordt ontnomen. Dit resultaat ontstaat wanneer een akte wordt opgemaakt en wordt ingeschreven in de openbare registers.¹⁴⁵ Vanwege de gewenste privaatrechtelijke werking van de akte en het belang hiervan voor het vastgoedverkeer, is gekozen voor registratie in de openbare registers. Dit sluit aan bij de regeling voor andere aktes met gevolgen voor het eigendom van een onroerende zaak.

¹⁴⁰ Zie hierover paragraaf 3.4 van deze memorie van toelichting.

¹⁴¹ Artikel 20.21 van de Omgevingswet.

¹⁴² Artikel 20.22 van de Omgevingswet.

¹⁴³ Voorgesteld artikel 16.82a.

¹⁴⁴ Zie hierover ook paragraaf 5.3.6 van deze memorie van toelichting.

¹⁴⁵ Voorgesteld artikel 11.18. Zie hierover ook paragraaf 6.2.3 van deze memorie van toelichting.

Voordat de akte kan worden opgemaakt moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Kort gezegd moet de onteigeningsbeschikking onherroepelijk zijn, moet het omgevingsrechtelijke besluit waarvoor onteigend wordt onherroepelijk zijn en moet de voorlopige schadeloosstelling zijn betaald. De onteigeningsbeschikking en de voorlopige schadeloosstelling zijn weliswaar noodzakelijke stappen in het proces, maar hebben niet direct concrete gevolgen. Het omgevingsrechtelijke besluit is een publiekrechtelijk besluit van algemene strekking en is voor beide partijen op gelijke wijze kenbaar. De afzonderlijke stappen vormen daarom geen «bijzondere» lasten of beperkingen als bedoeld in artikel 7:15 BW.

Dat wil niet zeggen dat de kenbaarheid en mogelijke registratie bij die stappen in het geheel geen rol spelen. De omgevingsrechtelijke besluiten waarmee het onteigeningsbelang kan worden onderbouwd, zijn het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en het projectbesluit. Het omgevingsplan zal worden ontsloten via de landelijke voorziening. Met de in de Omgevingswet opgenomen grondslag om stapsgewijs steeds meer besluiten en rechtsfiguren te kunnen aanwijzen, kan op termijn ook de omgevingsvergunning worden ontsloten via de landelijke voorziening. De onteigeningsbeschikking is geen besluit waaruit rechtstreeks rechten of verplichtingen voortvloeien bij het uitvoeren van activiteiten. Ook is het geen besluit dat noodzakelijke informatie bevat voor het aanvragen of vaststellen van een of meer kerninstrumenten van de Omgevingswet. Daarmee voldoet het niet aan de criteria die worden gebruikt voor de aanwijzing van besluiten en figuren die bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet via de landelijke voorziening zullen worden ontsloten. De onteigeningsbeschikking bevat evenmin een rechtsfeit dat zich leent voor registratie in de openbare registers, omdat er niet direct gevolgen zijn verbonden aan de beschikking. Deze ontstaan pas als de akte wordt ingeschreven in de openbare registers. Op basis van de delegatiegrondslagen in de Omgevingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven voor de beschikbaarstelling van de onteigeningsbeschikking. Dit zal bij het voorbereiden van het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet worden gezien. Dat de onteigeningsbeschikking niet (digitaal) beschikbaar wordt gesteld, laat onverlet dat een verkoper privaatrechtelijk wel gehouden is een eventuele koper hierover te informeren. De onteigeningsbeschikking is immers de eerste noodzakelijke stap op weg naar gedwongen eigendomsoverdracht en daarmee relevant voor een eventuele koper.

Voor de landinrichting is vooral de herverkaveling van belang. In de voorgestelde regeling voor de herverkavelingsakte is vastgelegd dat deze bij inschrijving in de openbare registers tot gevolg heeft dat de eigendom en andere rechten zoals beschreven in de akte worden verkregen.¹⁴⁶ Ook voor de akte van toedeling is vastgelegd dat door inschrijving hiervan in de openbare registers de daarin omschreven eigendom wordt verkregen.¹⁴⁷ Dit laatste is alleen van belang voor zover de toedeling van eigendom in het inrichtingsbesluit betrekking heeft op onroerende zaken die buiten een herverkavelingsblok liggen. Wanneer in zo'n geval beroep is ingesteld tegen het inrichtingsbesluit en de uitspraak op dat beroep, kort gezegd, leidt tot wijzigingen in de eigendomstoedeling, moet ook die uitspraak ingeschreven worden in de openbare registers.¹⁴⁸ Vanwege de privaatrechtelijke werking van de aktes en de beschreven uitspraak en het

¹⁴⁶ Voorgesteld artikel 16.137, tweede lid. Zie hierover ook paragraaf 7.3.4 van deze memorie van toelichting.

¹⁴⁷ Voorgesteld artikel 16.124, vierde lid. Zie hierover ook paragraaf 7.3.3 van deze memorie van toelichting.

¹⁴⁸ Voorgesteld artikel 16.33m.

belang hiervan voor het vastgoedverkeer, is gekozen voor registratie in de openbare registers. Dit sluit aan bij de huidige regeling in de Wet inrichting landelijk gebied en bij de regeling voor andere aktes met gevolgen voor de eigendom van een onroerende zaak.

De overige tussenliggende en aanvullende stappen, zoals het inrichtingsbesluit, het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen, vormen geen «bijzondere» lasten of beperkingen als bedoeld in artikel 7:15 BW en betreffen geen feiten die van belang zijn voor de rechtstoestand van de onroerende zaak. Registratie in de openbare registers ligt daarom niet voor de hand. Op basis van de delegatiegrondslagen in de Omgevingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven voor de beschikbaarstelling van deze besluiten. Dit zal bij het voorbereiden van het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet worden gezien.

Naast herverkaveling is ook kavelruil van belang. Op basis van dit wetsvoorstel kan kavelruil zowel in het landelijk gebied als in het stedelijk gebied plaatsvinden. Kavelruil is een civielrechtelijke faciliteit waarbij de deelnemende partijen op vrijwillige basis een overeenkomst sluiten. Het is daarbij de bedoeling dat ook eventuele rechtsopvolgers onder bijzondere titel van een van de deelnemende partijen aan de overeenkomst zijn gebonden.¹⁴⁹ In zoverre is de kavelruilovereenkomst een last of beperking als bedoeld in artikel 7:15 BW die de eigenaar vrijwillig aangaat en is het van belang dat deze in een vroeg stadium kenbaar is. Om de ruilovereenkomst de gewenste zakelijke werking te geven en eventuele opvolgers onder bijzondere titel daaraan te binden is in het wetsvoorstel vastgelegd dat de kavelruilovereenkomst wordt geregistreerd in de openbare registers.¹⁵⁰ Ook voor de kavelruilakte is in de voorgestelde regeling voorgeschreven dat deze wordt ingeschreven in de openbare registers.¹⁵¹ Vanwege de privaatrechtelijke werking van de akte en het belang hiervan voor het vastgoedverkeer, is gekozen voor registratie in de openbare registers. Dit sluit aan bij de regeling voor andere aktes met gevolgen voor de eigendom van een onroerende zaak.

De regels voor het verhalen van de kosten worden opgenomen in het omgevingsplan of als voorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. Het omgevingsplan zal worden ontsloten via de landelijke voorziening. Met de in de Omgevingswet opgenomen grondslag om stapsgewijs steeds meer besluiten en rechtsfiguren aan te wijzen kan op termijn ook de omgevingsvergunning worden ontsloten via de landelijke voorziening.

Met dit wetsvoorstel blijft ongewijzigd dat de risico's van niet ingeschreven feiten binnen de verhouding tussen koper en verkoper voor rekening van de verkoper zijn, terwijl de registratieplicht bij bestuursorganen is neergelegd. Vanwege deze risicoverdeling is voor de verkoper van belang dat er regelingen voor aansprakelijkheid van de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers (hierna: het Kadaster) en van

¹⁴⁹ Zie hierover ook paragraaf 8.3.1 van deze memorie van toelichting.

¹⁵⁰ Voorgestelde artikelen 12.44 en 12.45. Zie hierover ook paragrafen 8.2 en 8.3.1 van deze memorie van toelichting.

¹⁵¹ Voorgesteld artikel 12.44, vierde lid.

publiekrechtelijke rechtspersonen gelden.¹⁵² Bij het voorkeursrecht is bovendien van belang dat het voorkeursrecht pas ingaat op het moment van de inschrijving van de beschikking. Er zal een termijn worden gesteld waarbinnen de inschrijving plaats moet vinden. Als de inschrijving niet tijdig plaatsvindt, moet het bevoegd gezag de voorkeursrechtbeschikking intrekken en de betrokkenen daarvan mededeling doen.

4.5 Bescherming van eigenaren bij toepassing van de instrumenten

De inzet van de instrumenten voorkeursrecht, landinrichting en onteigening heeft een directe invloed op de eigendomsrechten van burgers en bedrijven, zowel voor eigenaren, als voor beperkt en persoonlijk gerechtigden. Wanneer een bestuursorgaan een bevoegdheid uit dit wetsvoorstel uitoefent, betekent dat dat ingegrepen wordt in eigendomsrechten van burgers en bedrijven, waarbij het effect van de ingreep verschilt naargelang het type instrument dat wordt toegepast. Weliswaar kan een ingreep noodzakelijk zijn wanneer een algemeen belang zwaar weegt en het individuele belang van de burger of het bedrijf daarvoor moet wijken, maar met die individuele belangen mag niet lichtvaardig worden omgegaan. Dit vraagt om goede regels waaraan de overheid zich moet houden: regels die bepalen onder welke voorwaarden een instrument mag worden toegepast en volgens welke procedure, zodat een burger of bedrijf weet waar hij aan toe is. Regels die vastleggen hoe een burger het overheidshandelen door een rechter kan laten toetsen en regels die bepalen welke tegemoetkoming iemand krijgt wanneer hij in zijn eigendomsrecht wordt aangetast.

In lijn met de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Wet inrichting landelijk gebied, de Onteigeningswet en, wat het kostenverhaal betreft, de Wro en de Omgevingswet, voorziet dit wetsvoorstel in de benodigde regels. Naar het oordeel van de regering waarborgt het wetsvoorstel daarmee een goede bescherming van eigenaren, beperkt gerechtigden en persoonlijk gerechtigden en biedt het rechtsbescherming die op z'n minst gelijkwaardig is in vergelijking met de huidige regels. In de volgende hoofdstukken wordt per instrument toegelicht hoe de bescherming van de rechthebbenden gestalte is gegeven.

5 VOORKEURSRECHT

5.1 Inleiding, doelstelling en uitgangspunten

5.1.1 Inleiding

Regelmatig worden er nieuwe initiatieven in de fysieke leefomgeving ontwikkeld. Door de overheid, maar ook door burgers en bedrijven. De bevolking groeit en het aantal huishoudens neemt toe. Er worden plannen gemaakt voor nieuwe woonwijken met huizen, wegen en publieke voorzieningen. Deze planvorming kan soms ongewenste neveneffecten hebben. Voor initiatieven is grond nodig, wat leidt tot het aan- en verkopen van grond. Wanneer percelen grond meermaals worden doorverkocht, soms om speculatieve redenen, kan dat leiden tot stijgende

¹⁵² Artikel 117 van de Kadasterwet bevat een regeling voor aansprakelijkheid van het Kadaster voor schade die ontstaat als gevolg van fouten bij de inschrijving in de openbare registers. Artikel 13 Wkpb bevat een vergelijkbare regeling voor aansprakelijkheid van gemeenten voor schade die het gevolg is van fouten van haar bestuursorganen bij de inschrijving van gemeentelijke beperkingenbesluiten. Artikel 17 Wkpb bevat een regeling voor aansprakelijkheid van andere rechtspersonen voor schade die het gevolg is van fouten van hun bestuursorganen bij de inschrijving van niet-gemeentelijke beperkingenbesluiten.

grondprijzen. Ook kunnen grondverkoop leiden tot een ongunstige verkaveling of versnippering, die het weer lastig maakt om publieke voorzieningen of grotere eenheden zoals bijvoorbeeld een winkelcentrum te verwezenlijken. In zulke situaties is het vestigen van een voorkeursrecht een goed middel om die effecten te voorkomen en zo betere omstandigheden te creëren voor de uitvoering van een initiatief van maatschappelijk belang.

Kort gezegd houdt dit instrument in dat op een onroerende zaak een voorkeursrecht kan worden gevestigd, met als gevolg dat de eigenaar niet eerder tot vervreemding van deze onroerende zaak kan overgaan dan nadat de gemeente, provincie of Staat in de gelegenheid is gesteld de onroerende zaak te verkrijgen. Het blijft daarbij aan de eigenaar zelf om te besluiten of hij de onroerende zaak wil vervreemden. Als hij de zaak wil vervreemden zal hij die eerst aan de overheid moeten aanbieden. Het is aan de overheid om binnen de in deze wet opgenomen kaders te bepalen of het vanuit het algemeen belang noodzakelijk is dat een voorkeursrecht wordt gevestigd om de hiervoor geschetste negatieve effecten, zoals ongewenste prijsstijgingen en een ongunstige verkaveling, te voorkomen.

Na de vestiging van een voorkeursrecht kan de overheid proberen de grond minnelijk te verwerven, maar verder is de overheid bij toepassing van dit instrument in beginsel passief en ligt het initiatief bij de eigenaar. De eigenaar behoudt de eigendom van de onroerende zaak en bepaalt zelf of en wanneer hij deze wil vervreemden. Alleen als hij wil vervreemden moet hij de gemeente, provincie of Staat als eerste in de gelegenheid stellen de onroerende zaak te verkrijgen, met als tegenprestatie ten minste de prijs die tot stand zou zijn gekomen bij een veronderstelde vrije koop in het economische verkeer tussen de eigenaar als redelijk handelende verkoper en de overheid als redelijk handelende koper. Een voorkeursrecht reikt niet zo ver dat de overheid de eigenaar kan dwingen aan haar zijn onroerende zaak te verkopen en te leveren.¹⁵³ Het voorkeursrecht strekt dus duidelijk minder ver dan de ontneming van eigendom via onteigening. Wanneer het erom gaat de eigendomssituatie in een bepaald gebied te bevriezen om zo de geplande toekomstige ontwikkelingen mogelijk te maken, kan onteigening veelal worden voorkomen. Het vestigen van een voorkeursrecht is dan een beter passend instrument, waarmee de eigenaar van een onroerende zaak een betere positie behoudt. Hij kan zijn onroerende zaak blijven gebruiken en zijn rechten als eigenaar blijven uitoefenen, met inachtneming van de beperkingen vanwege het voorkeursrecht.

Hoewel het voorkeursrecht van oorsprong een instrument is voor actief grondbeleid, kan het ook een rol vervullen bij faciliterend grondbeleid. Wanneer meer ruimte wordt geboden aan organische gebiedsontwikkeling en initiatieven van burgers en bedrijven is het belangrijk dat die ruimte niet leidt tot speculatief gedrag en een stijging van de grondprijzen door het meermaals doorverkopen van de grond. Het vestigen van een voorkeursrecht kan daarbij helpen, omdat het meermaals doorverkopen van de grond zonder dat dit bijdraagt aan de beoogde ontwikkeling daarmee wordt tegengegaan. Tegelijk past het bij faciliterend grondbeleid dat de overheid niet actief grond gaat verwerven, bijvoorbeeld via onteigening. Hoewel onteigening in die situatie ook nodig kan zijn en mogelijk blijft, kan het vestigen van een voorkeursrecht, waarbij de overheid passief blijft, bij faciliterend grondbeleid een beter passend instrument zijn. De regering denkt bijvoorbeeld aan de vestiging van een voorkeursrecht op locaties waar bepaalde publieke voorzieningen moeten komen en waarbij versnippering van de eigendom belemmerend werkt.

¹⁵³ Rechtbank Oost-Brabant, 26 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5829, JOM 2016/1128.

5.1.2 Doelstelling

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is al aangekondigd dat de regels voor vestiging van een voorkeursrecht via de Aanvullingswet grondeigendom een plaats zullen krijgen in de Omgevingswet.¹⁵⁴ Dit wetsvoorstel geeft hieraan invulling. Gestreefd wordt naar vereenvoudiging en verbetering van de huidige regeling, ook naar aanleiding van de evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten die hierna aan de orde komt. De voorgestelde regeling heeft inhoudelijk dezelfde doelstellingen als de Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze doelstellingen zijn:

- versterking van de regisserende rol van de overheid,
- verbetering van de onderhandelingspositie van de overheid op de grondmarkt,
- beheersing van de grondprijzen.¹⁵⁵

Daarnaast heeft de voorgestelde regeling enkele nieuwe doelstellingen:

- verbetering van de kenbaarheid van voorkeursrechten,
- verbetering van de positie van de eigenaar en
- een betere afstemming tussen het voorkeursrecht en onteigening.

Zie daarover paragraaf 5.1.4.

5.1.3 Historie

In 1985 is de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna ook: Wvg) in werking getreden en sindsdien is deze enkele keren ingrijpend herzien en vereenvoudigd.¹⁵⁶ Met de aanpassingen werd beoogd om de procedures te vereenvoudigen en te versnellen, praktische problemen bij de uitvoering op te lossen, de leesbaarheid van de wet te verbeteren en waar mogelijk de administratieve- en bestuurlijke lasten verder te reduceren.¹⁵⁷ Met de voorgestelde regeling wordt hierop voortgebouwd.

Aanvankelijk kon het instrument alleen door gemeenten worden toegepast in stads- en dorpsvernieuwingsgebieden. Vanaf 1996 kwam het instrument ook beschikbaar voor gemeenten met een uitbreidingstaakstelling op grond van nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid.¹⁵⁸ In 2004 werd het toepassingsgebied van het instrument verruimd, waarbij alle gemeentebesturen de bevoegdheid kregen om een voorkeursrecht te vestigen.¹⁵⁹ In 2008 kregen ook de bestuursorganen van provincies en het Rijk deze bevoegdheid.¹⁶⁰ In de voorgestelde regeling wordt hierbij aangesloten doordat aan de bestuursorganen van gemeente, provincie en het Rijk de bevoegdheid wordt toegedeeld tot het geven van een voorkeursrechtbeschikking.

In 2002 is de Wet voorkeursrecht gemeenten aangepast om een aantal reparaties door te voeren.¹⁶¹ Daarbij is artikel 26 gewijzigd in reactie op de zogenoemde november-arresten van de Hoge Raad.¹⁶² Deze wijziging had tot doel om bepaalde rechtshandelingen onder de werking van artikel 26 van de Wet voorkeursrecht gemeenten te brengen. Met dit artikel kan de nietigheid worden ingeroepen van rechtshandelingen die zijn verricht met

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 322–323.

¹⁵⁵ Kamerstukken II 1994/95, 24 235, nr. 3.

¹⁵⁶ Onder meer bij de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, Stb. 2008, 180 en Wet van 18 maart 2010 tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (vereenvoudiging bekendmaking en aanbestedingsprocedure), Stb. 2010, 155.

¹⁵⁷ Kamerstukken II 2007/2008, 31 285, nr. 3, blz. 1–2.

¹⁵⁸ Wet van 4 juli 1996, houdende wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten, Stb. 1996, 389.

¹⁵⁹ Wet van 4 december 2003 tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (verbreding reikwijdte), Stb. 2003, 562.

¹⁶⁰ Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, Stb. 2008, 180.

¹⁶¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 750, nr. 3, blz. 1.

¹⁶² HR 10 november 2000 (Bleiswijk), NJ 2001, 288, m.nt. P.C.E. van Wijmen en W.M. Kleijn en HR 17 november 2000 (Maastricht), RvdW 2000, 221 en NJ 2001, 289, m.nt. P.C.E. van Wijmen en W.M. Kleijn.

de kennelijke strekking om afbreuk te doen aan de voorkeurspositie. Het ging om rechtshandelingen die zo zijn opgezet dat geen vervreemding zal plaatsvinden gedurende het bestaan van het voorkeursrecht. Doordat de beschikkingsmacht over en het economisch belang bij de grond worden overgedragen aan een of meer andere (rechts-) personen, wordt een resultaat bereikt dat materieel op hetzelfde neerkomt als gehele of gedeeltelijke vervreemding.¹⁶³ In de voorgestelde regeling wordt deze bepaling voor het inroepen van de nietigheid van een rechtshandeling behouden.

In 2008 werd de procedure tot vestiging van een voorkeursrecht vereenvoudigd door het zogenoemde «automatisch doorlopen»¹⁶⁴ van het voorkeursrecht in de wet vast te leggen. Daardoor hoeft het bevoegd gezag minder vaak een besluit te nemen, wat veel administratieve lasten scheelt. In 2010 werd onder meer de aanbestedingsprocedure vereenvoudigd. De regeling waarbij eerst een prijsadvies (artikel 16 Wvg) en vervolgens in de rechterlijke prijsbepalingsprocedure een nader prijsadvies (artikel 18, tweede lid, Wvg) werd uitgebracht, werd ingekort tot één prijsadvies in één rechterlijke prijsbepalingsprocedure.¹⁶⁵ In de voorgestelde regeling worden deze vereenvoudigingen behouden.

5.1.4 Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten

Voor de voorbereiding van de aanvulling van de Omgevingswet met een regeling voor het voorkeursrecht heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu de Wet voorkeursrecht gemeenten laten evalueren. De bevindingen van deze evaluatie zijn neergelegd in het rapport «Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten, Onderzoek naar gebruik, effectiviteit en efficiency van de Wvg».¹⁶⁶ Uit deze evaluatie blijkt dat het merendeel van de overheden en deskundigen vóór behoud van het instrument is. Het geeft bestuursorganen van gemeenten, provincies en het Rijk een sturingsinstrument, waarmee ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving sneller en met de gewenste kwaliteit kunnen worden verwezenlijkt. Uit de evaluatie blijkt ook dat gemeenten het voorkeursrecht op het moment van de evaluatie terughoudender dan voorheen toepasten en dat ze hier strategischer en zorgvuldiger mee omgingen. Een aantal private partijen heeft aangegeven tegen voortzetting van het voorkeursrecht te zijn. Zij stellen dat gemeenten het voorkeursrecht te veel hebben toegepast en te veel grond hebben verworven, waarmee ze vervolgens grote financiële verliezen hebben geleden en de markt hebben verstoord.

De evaluatie laat zien dat er behoefte is aan vereenvoudiging en verbetering van de regels, in het bijzonder waar het gaat om verbetering van de positie van de eigenaar.

In de evaluatie is daarvoor een aantal verbetervoorstellen gedaan, te weten:

- het stellen van randvoorwaarden tot selectieve vestiging van het voorkeursrecht,
- het invoeren van een koopplicht voor gemeenten,
- een betere afstemming tussen het voorkeursrecht en onteigening,
- een directe inwerkingtreding van het voorkeursrecht na publicatie.

¹⁶³ Kamerstukken II 2000/01, 27 750, nr. 3, blz. 5.

¹⁶⁴ Dit houdt in dat wanneer tijdig een opvolgend omgevingsrechtelijk besluit wordt vastgesteld, niet opnieuw een voorkeursrechtbeschikking hoeft te worden gegeven. Het voorkeursrecht behoudt zijn werking en heeft te gelden als een voorkeursrecht op basis van het nieuwe omgevingsrechtelijke besluit. Zie ook paragraaf 5.3.7 van deze memorie van toelichting.

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 285, nr. 3, blz. 2.

¹⁶⁶ Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53, bijlage 4 bij de brief over het grondbeleid.

Met de voorgestelde regeling wordt hieraan deels tegemoetgekomen:

- Door aanpassing van de regels over bekendmaking van de voorkeursrechtbeschikking en het ingaan van het voorkeursrecht wordt een betere kenbaarheid van voorkeursrechten bewerkstelligd. Daardoor wordt de controlerende rol van de notaris vereenvoudigd en worden ongeldige overdrachten voorkomen.
- Door een nieuwe regeling voor het verval van het voorkeursrecht wordt de positie van de vervreemder en zijn rechtsopvolgers verbeterd.
- Door een nieuwe uitzondering op de aanbiedingsplicht vanwege «zelfrealisatie» (door de verkrijger) wordt de positie van de vervreemder verbeterd en wordt de regeling beter afgestemd op de regeling voor onteigening.

Deze verbeteringen worden in paragraaf 5.3 nader toegelicht. Daarnaast omvat de voorgestelde regeling nog enkele technische aanpassingen van de huidige regeling.

Niet overgenomen is het voorstel om randvoorwaarden te stellen tot selectieve vestiging van het voorkeursrecht zoals financiële voorwaarden of inperking van het toepassingsgebied tot bijvoorbeeld maatschappelijke functies. Zoals hiervoor aangegeven blijkt uit de evaluatie dat gemeenten, mede als gevolg van de ervaringen opgedaan tijdens de economische crisis, inmiddels meer terughoudend, strategisch en zorgvuldig met het voorkeursrecht omgaan dan voorheen. De regering vertrouwt erop dat ook bij een economische hoogconjunctuur overheden een gezond financieel bewustzijn behouden. Omdat de verschillende overheden onder de Omgevingswet vrij zijn om zelf hun beleid voor de fysieke leefomgeving vorm te geven en te bepalen welke belangen zij behartigen, zijn zij ook vrij te bepalen of en voor welk doel zij een voorkeursrecht willen vestigen. Mede om deze redenen is ervoor gekozen om de reikwijdte van het voorkeursrecht zoveel mogelijk gelijk te houden. Paragraaf 5.3.4 gaat hier nader op in. Het voorstel om te voorzien in een koopplicht voor gemeenten is evenmin overgenomen. Paragraaf 5.3.8 bevat een toelichting op deze keuze.

5.1.5 Uitgangspunten

Bij de uitwerking van een regeling voor het voorkeursrecht is naast de algemene, in de hoofdstukken 1 en 2 beschreven verbeterdoelen en uitgangspunten rekening gehouden met de volgende specifieke uitgangspunten:

- de reikwijdte van het voorkeursrecht blijft in beginsel ongewijzigd,
- de vestigingsgrondslagen worden zo min mogelijk verruimd of beperkt,
- de positie van de eigenaar wordt verbeterd.

5.1.6 Leeswijzer

De regels over het voorkeursrecht worden voor het grootste deel opgenomen in hoofdstuk 9 van de Omgevingswet. Daarnaast wordt in hoofdstuk 15 een bepaling over schadevergoeding vanwege een voorkeursrecht opgenomen (voorgesteld artikel 15.52) en worden in hoofdstuk 16 enige procedurele bepalingen rond het voorkeursrecht opgenomen (voorgestelde artikelen 16.32b, 16.32c, en 16.82a en de afdelingen 16.8 en 16.11). Tot slot is in hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel het overgangsrecht voor voorkeursrechten gevestigd onder de Wet voorkeursrecht gemeenten opgenomen (de artikelen 4.1, 4.2 en 4.3 van dit wetsvoorstel).

5.2 Het voorstel op hoofdlijnen

Het voorkeursrecht komt tot stand doordat een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven en wordt ingeschreven in de openbare registers. Wanneer op deze wijze op naam van een gemeente, een provincie of de Staat een voorkeursrecht is gevestigd op een onroerende zaak, kan de eigenaar of rechthebbende niet eerder tot vervreemding van de onroerende zaak of een van de vier specifiek genoemde beperkte rechten¹⁶⁷ overgaan dan nadat de gemeente, provincie of Staat in de gelegenheid is gesteld de onroerende zaak of het beperkte recht te verkrijgen. Er is dus geen verplichting voor de eigenaar of rechthebbende om te vervreemden. De eigenaar of rechthebbende behoudt het initiatief om tot vervreemding over te gaan.

Praktisch wordt deze beperking in de mogelijkheden tot vervreemding bewerkstelligd doordat de akte tot vervreemding aan een ander dan de overheid die het voorkeursrecht vestigde, alleen kan worden ingeschreven nadat de notaris heeft gecontroleerd en verklaard dat er geen voorkeursrecht is gevestigd of dat de vervreemding niet in strijd is met de wettelijke regels over het voorkeursrecht.¹⁶⁸

De regeling voor het voorkeursrecht kent twee afdelingen. De afdeling «vestiging en gelding van een voorkeursrecht» gaat over de vestiging van een voorkeursrecht op naam van de gemeente, provincie of Staat. In deze afdeling wordt bepaald welke bestuursorganen de onroerende zaken kunnen aanwijzen waarvoor een voorkeursrecht geldt en op welke grondslag. Met grondslag wordt bedoeld het beleidsdocument of het normstellende document van de betrokken overheid dat de aanleiding en onderbouwing kan vormen voor vestiging van een voorkeursrecht. De gemeenteraad en provinciale staten zijn de bestuursorganen die als algemeen bestuur namens de gemeente respectievelijk de provincie handelen en publiekrechtelijk kunnen besluiten, waaronder over de vestiging van een voorkeursrecht. Daarvan afgeleid hebben het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten de bevoegdheid om een kortdurend voorkeursrecht te vestigen, vooruitlopend op de vestiging door de gemeenteraad of provinciale staten. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan besluiten tot de vestiging van een voorkeursrecht op naam van de Staat. Een voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een locatie waaraan in een omgevingsrechtelijk besluit een niet-agrarische functie is toegedeeld of toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie. Denk bijvoorbeeld aan een voormalig industriegebied dat wordt getransformeerd en dat daarom in het omgevingsplan de functie wonen heeft gekregen. Het omgevingsrechtelijke besluit biedt dus een grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht. Ook kan een voorkeursrecht worden gevestigd vanwege de (voorgenomen) aanwijzing als moderniseringslocatie. Voor de grondslagen is gekozen voor de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan, omdat dit de kerninstrumenten zijn die het dichtst blijven bij de huidige beleidsdocumenten en normstellende documenten uit de Wet ruimtelijke ordening die de grondslagen vormen voor vestiging van een voorkeursrecht in de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De afdeling «vervreemding na vestiging van een voorkeursrecht» gaat over de vervreemding na vestiging van een voorkeursrecht. In deze afdeling wordt geregeld hoe de gemeente, provincie of Staat als publiekrechtelijke rechtspersoon de onroerende zaak kan verkrijgen. Daarvoor

¹⁶⁷ Zie voor de beperkte rechten paragraaf 5.3.1 van deze memorie van toelichting.

¹⁶⁸ Voorgesteld artikel 9.21.

wordt bepaald dat de eigenaar de onroerende zaak ter verkrijging kan aanbieden aan het college van burgemeester en wethouders, aan gedeputeerde staten of aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Verder wordt in deze afdeling geregeld wanneer de betrokken overheid niet in de gelegenheid hoeft te worden gesteld om de onroerende zaak of het beperkte recht te verkrijgen. Hiervoor wordt een nieuwe uitzondering op de hoofdregel van de aanbiedingsplicht in de Omgevingswet opgenomen. Deze uitzondering geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om, als de vervreemder aantoont dat de beoogde verkrijger bereid en in staat is om de nieuwe functie uit het omgevingsplan te verwezenlijken, de vervreemder te ontslaan van de aanbiedingsplicht. Ook wordt in deze afdeling geregeld dat een voorkeursrecht in bepaalde situaties van rechtswege vervalt. De termijn waarbinnen, na het verval, niet opnieuw een voorkeursrecht kan worden gevestigd, wordt daarbij gesteld op drie jaar in plaats van de huidige twee jaar. Met deze aanpassing wordt de positie van de eigenaar verbeterd, in aansluiting op de eerdergenoemde uitgangspunten van de voorgestelde regeling. Ten slotte bevat deze afdeling regels over de prijsvaststellingsprocedure en de procedure tot overdracht van het goed, regels over de wijze waarop de notaris zijn controlerende rol moet uitoefenen en een regeling voor de nietigheid van rechtshandelingen die in strijd zijn met het voorkeursrecht.

Uit het voorgaande blijkt dat de bevoegdheden en taken in de afdelingen 9.1 en 9.2 zijn toegedeeld aan verschillende bestuursorganen. In afdeling 9.1 gaat het om het toedelen van de bevoegdheden tot vestiging en intrekking van een voorkeursrecht en tot het verrichten van enkele daarmee samenhangende taken. Het betreft de uitoefening van publiek-rechtelijke bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de eigenaar. Deze bestuursorganen worden hierna korthedshalve aangeduid met de term «bevoegd gezag».

De in afdeling 9.2 toegedeelde bevoegdheden en taken betreffen voor een groot deel de privaatrechtelijke vertegenwoordiging van de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd. Het betreft het onderhandelen en beslissen over een eventuele verkrijging van de onroerende zaak en de vertegenwoordiging van de gemeente, provincie of Staat in de door het privaatrecht beheerste prijsvaststellingsprocedure of procedure tot overdracht van de zaak. Deze taken en daarmee samenhangende bevoegdheden zijn in overeenstemming met de regeling van de privaatrechtelijke vertegenwoordigingsbevoegdheid van de gemeente, provincie en Staat in de Gemeentewet, Provinciewet en Comptabiliteitswet en vanuit praktische overwegingen toegedeeld aan de uitvoerende organen van de rechtspersoon. Deze organen zijn dus voor de in afdeling 9.2 toegedeelde bevoegdheden en taken het «bevoegd gezag».

5.3 Nadere toelichting op het voorstel

5.3.1 Inleiding; begrippen

In deze paragraaf wordt een aantal onderdelen van de regeling voor het voorkeursrecht nader toegelicht. Deze paragraaf heeft daardoor een juridisch-technische inhoud. Daarbij komen twee begrippen steeds terug: «vervreemding» en «vervreemder». Een voorkeursrecht leidt tot beperkingen in de mogelijkheden tot «vervreemding» door de «vervreemder» van het eigendomsrecht op de onroerende zaak en vier specifiek genoemde beperkte rechten waaraan de onroerende zaak waarop het voorkeursrecht is gevestigd, kan zijn onderworpen of kan worden onderworpen. Allereerst wordt door het voorkeursrecht de eigenaar van de onroerende zaak beperkt in zijn mogelijkheden om zijn eigendomsrecht

op de onroerende zaak aan een ieder over te dragen. Daarnaast worden de deelgenoten van een gemeenschap¹⁶⁹ beperkt in hun mogelijkheden om de onroerende zaak te verdelen. Ook kan de eigenaar van een onroerende zaak door het voorkeursrecht geen recht van opstal, erfpacht, beklemming of vruchtgebruik op zijn onroerende zaak (laten) vestigen en kunnen deze rechten door de rechthebbenden daarop niet worden overgedragen of verdeeld. Om in de wettekst niet steeds te hoeven opsommen dat de beperkingen vanwege het voorkeursrecht niet alleen gelden voor de eigenaar of deelgenoten maar ook voor eventuele rechthebbenden op de vier genoemde beperkte rechten, wordt in de wettekst het verzamelbegrip «vervreemder» gebruikt. Voor de verschillende vormen van overgang van de eigendom of van de overgang van de beperkte rechten wordt in de wet het begrip «vervreemding» gebruikt. De begrippen «vervreemder» en «vervreemding» worden in onderdeel A van de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet gedefinieerd.¹⁷⁰

Ook in het vervolg van deze paragraaf wordt voor de leesbaarheid niet steeds met al deze opties rekening gehouden. Wanneer wordt ingegaan op de gevolgen voor degene die zijn (aandeel in de) onroerende zaak of een van de genoemde beperkte rechten wenst te vervreemden, wordt gesproken over «de vervreemder». Verder zal gesproken worden over «de vervreemding van de onroerende zaak», waarmee dan ook wordt bedoeld op de overdracht, verdeling of vestiging van de vier genoemde beperkte rechten.

5.3.2 Voorkeursrechtbeschikking en rechtsgevolg

Het voorkeursrecht komt tot stand doordat een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven en ingeschreven in de openbare registers.¹⁷¹ De voorkeursrechtbeschikking is een ambtshalve besluit waarmee het bevoegd gezag een voorkeursrecht vestigt op naam van de publiekrechtelijke rechtspersoon. Dit is een beschikking als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Het is ook een beschikking die een beperking tot gevolg heeft. Het voorgestelde artikel 9.7, dat bepaalt dat de vervreemder pas tot vervreemding over kan gaan nadat hij de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd in de gelegenheid heeft gesteld om het goed (de onroerende zaak of het beperkte recht) te verkrijgen, brengt een beperking aan in de overdraagbaarheid van de eigendom van en de beperkte rechten op de onroerende zaak. Artikel 3:83 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: het BW) bepaalt in het eerste lid dat eigendom, beperkte rechten en vorderingsrechten overdraagbaar zijn, tenzij de wet of de aard van het recht zich tegen overdracht verzet. Wanneer een voorkeursrecht van kracht is, verzet de wet, namelijk het voorgestelde artikel 9.7, zich tegen de overdracht wanneer de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd niet in de gelegenheid is gesteld de onroerende zaak te verkrijgen. Met de combinatie van het voorgestelde artikel 9.7 en artikel 3:83 BW volgt het rechtsgevolg van de vestiging van een voorkeursrecht uit de wet. Het is daarom niet nodig hiervoor een extra artikel in de wet op te nemen.¹⁷² Om te verzekeren dat de onroerende zaak niet wordt overgedragen is in het voorgestelde artikel 9.21 geregeld dat een notariële akte tot levering

¹⁶⁹ Bedoeld is hier de gemeenschap als bedoeld in artikel 3:166 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁷⁰ Artikel 1.1, onderdeel L, van het wetsvoorstel.

¹⁷¹ Voorgesteld artikel 16.82a.

¹⁷² Zoals bij de wetswijziging van 2010 nog wel de gedachte was. Zie Staatsblad 2010, 155 en voor de achtergrond daarbij met name Kamerstukken II, 2007/08, 31 285, nrs. 3, 7 en 11 en Handelingen II, 2009/10, 31 285, blz. 54–4905 t/m 54–4915.

alleen wordt ingeschreven in de openbare registers, wanneer de notaris verklaart dat er geen voorkeursrecht op die onroerende zaak is gevestigd of de vervreemding niet in strijd is met het voorgestelde hoofdstuk 9 van de Omgevingswet en de daarop rustende bepalingen. De notaris heeft hier dus een controlerende rol en raadpleegt daarvoor de openbare registers.

Doordat een voorkeursrechtbeschikking een beperking aanbrengt in de overdraagbaarheid van de eigendom van een onroerende zaak is een voorkeursrechtbeschikking een beperking waarbij het tweede lid van artikel 7:15 BW een rol speelt.¹⁷³ De kenbaarheid van die beperking wordt geborgd door de verplichte inschrijving van de voorkeursrechtbeschikking in de openbare registers.

De voorkeursrechtbeschikking leent zich naar het oordeel van de regering niet voor het integreren in een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Hoewel de voorkeursrechtbeschikking een publiekrechtelijk besluit is, is het, anders dan de kerninstrumenten, een besluit met privaatrechtelijke rechtsgevolgen. Het grijpt – zoals hiervoor beschreven – in op de overdraagbaarheid van de eigendom en beperkte rechten op een onroerende zaak. De voorkeursrechtbeschikking blijft dus een zelfstandige figuur en ondersteunend instrument.¹⁷⁴

5.3.3 Bevoegdheid tot vestiging en intrekking

Overheden kunnen om verschillende redenen een voorkeursrecht vestigen. Zij kunnen bijvoorbeeld de wens hebben om de eigendomssituatie voorlopig te bevriezen, om zo speculatie met de onroerende zaak en een stijgende prijs te voorkomen. Ook kunnen zij bijvoorbeeld de wens hebben om een onroerende zaak te verkrijgen om een locatie te ontwikkelen. De bevoegdheid tot het geven van een voorkeursrechtbeschikking is in de voorgestelde regeling zoveel mogelijk ongewijzigd gebleven ten opzichte van de huidige regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten. De bevoegdheid is toegedeeld aan de gemeenteraad, provinciale staten en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alsmede aan het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten voor een op het voorkeursrecht van de gemeenteraad en provinciale staten vooruitlopend kortdurend voorkeursrecht.¹⁷⁵ Ook is ongewijzigd gebleven dat de bevoegdheid om een voorkeursrecht op naam van de Staat te vestigen is toegedeeld aan één Minister, namelijk de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. De toedeling van die bevoegdheid aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het gevolg van de interdepartementale herindeling met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijke ordening, de Omgevingswet en het Kadaster waarbij die taken zijn overgegaan van de Minister van Infrastructuur en Milieu naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.¹⁷⁶

In de voorgestelde regeling zijn wel wijzigingen aangebracht in de toepassingscriteria voor het vestigen van een voorkeursrecht door het provinciebestuur en het Rijk. Onder de Wet voorkeursrecht gemeenten was de bevoegdheid tot vestiging van een voorkeursrecht door provinciale staten en de Minister van Infrastructuur en Milieu beperkt tot die

¹⁷³ Zie ook de paragrafen 4.4 en 5.3.6 van deze memorie van toelichting.

¹⁷⁴ Zie ook de paragrafen 2.1.3.1 en 4.2 van deze memorie van toelichting.

¹⁷⁵ Voorgesteld artikel 9.1.

¹⁷⁶ Zie het koninklijk besluit van 26 oktober 2017, Stcrt. 2017, nr. 62725, (departementale herindeling met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijke ordening, de Omgevingswet en het Kadaster).

gevallen waarin er een voornemen was om een provinciaal inpassingsplan of rijksinpassingsplan vast te stellen. In de voorgestelde regeling is dit criterium vervangen door de eis van de aanwezigheid van een provinciaal respectievelijk nationaal belang. De aanwezigheid van een provinciaal of nationaal belang moet in de voorkeursrechtbeschikking worden gemotiveerd. Dit kan afhankelijk van de grondslag waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd, worden gedaan aan de hand van de provinciale respectievelijk rijksomgevingsvisie, een provinciaal respectievelijk rijksprogramma of aan de hand van het (al dan niet met een projectbesluit gewijzigde) omgevingsplan. Als het provinciaal of nationaal belang nog niet is vastgelegd in een van die documenten dan kan het belang ook worden geïntroduceerd en gemotiveerd in de voorkeursrechtbeschikking zelf. Deze motivering omvat daarbij niet alleen de beschrijving van het belang dat met het voorkeursrecht wordt gediend, maar ook of dit de inzet van het instrument voorkeursrecht rechtvaardigt.¹⁷⁷ Er vindt dus ook een evenredigheidsafweging plaats. Met het stellen van de eis van de aanwezigheid van een provinciaal respectievelijk nationaal belang heeft het geen meerwaarde meer om de voorkeursrechtbevoegdheid van het provinciebestuur en het Rijk te binden aan de voorwaarde van de aanwezigheid van een voornemen om een projectbesluit (als opvolger van het inpassingsplan) op te stellen. De aanwezigheid van een belang dat de beperking van de vrije overdraagbaarheid van de onroerende zaak rechtvaardigt, geeft voldoende waarborg tegen een al te lichtvaardige inzet van het instrument.

Het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten hebben de bevoegdheid om een kortdurend voorkeursrecht te vestigen voor de duur van drie maanden. Dit dient er vooral toe om snel en effectief een voorkeursrecht te vestigen, waarna de gemeenteraad of provinciale staten kunnen besluiten over de meer langdurige voortzetting van het voorkeursrecht. De vergaderfrequentie van de gemeenteraad en provinciale staten leent zich niet voor zo'n snelle vestiging van een voorkeursrecht. Doel van het kortdurende voorkeursrecht is om te voorkomen dat vooruitlopend op de besluitvorming door de gemeenteraad of provinciale staten een ongewenste vervreemding van de onroerende zaak plaatsvindt en de positie van de betrokken overheid wordt aangetast. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft deze bevoegdheid niet. De reden daarvoor is dat de Minister desgewenst al slagvaardig kan opereren door snel een «gewoon» voorkeursrecht te vestigen.

Verder is in reactie op de consultatiereactie van de Unie van Waterschappen overwogen om de bevoegdheid toe te delen aan de waterschapsbesturen. De waterschappen voeren als functioneel bestuur geen integraal omgevingsbeleid, maar dragen zorg voor het waterbeheer. Wanneer een waterschap zijn taak kan uitoefenen zonder over de eigendom van de grond te beschikken, kan een gedoogplicht worden opgelegd. Wanneer die taak alleen kan worden uitgevoerd door over de grond te beschikken, kan, nadat de onderhandelingen over verwerving niet zijn gelukt, tot onteigening worden besloten. De regering ziet voor waterschapsbesturen onvoldoende meerwaarde in de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen en ziet er daarom vanaf om deze bevoegdheid aan de waterschapsbesturen toe te delen.¹⁷⁸ Het zal niet snel voorkomen dat private partijen de activiteiten ter vervulling van de taken van het waterschap willen uitvoeren of de grond speculatief willen

¹⁷⁷ Zie voor de motivering van de voorkeursrechtbeschikking ook paragraaf 5.3.4 van deze memorie van toelichting.

¹⁷⁸ Zie ook: Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, Pilot ruimtelijk instrumentarium dijken, blz. 7–8 blz. 74 en blz. 81.

verwerven vanwege een verwachte waardevermeerdering van de grond. Zo'n waardevermeerdering ligt bij dit soort activiteiten minder voor de hand dan bijvoorbeeld bij de eerdergenoemde situatie waarin agrarische grond de functie wonen krijgt toegedeeld. Om die reden is er evenmin versnippering te verwachten die met het voorkeursrecht zou kunnen worden tegengegaan. Het valt dan ook niet te verwachten dat de waterschappen strategisch moeten handelen om dergelijk speculatief gedrag te voorkomen.

Een voorkeursrechtbeschikking brengt een beperking aan in de mogelijkheden tot vervreemding van een goed. Daarom kan de bevoegdheid tot het geven van een voorkeursrechtbeschikking niet worden gedelegeerd of gemandateerd. De aard van de bevoegdheid verzet zich daartegen.

In de voorgestelde regeling berust de bevoegdheid tot het intrekken van een voorkeursrechtbeschikking bij het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven, dus meestal de gemeenteraad, provinciale staten of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit is een verandering ten opzichte van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Het is vanuit het oogpunt van een zuivere bevoegdheidstoedeling en uit systematisch oogpunt niet meer passend dat het ene bestuursorgaan een beschikking geeft en een ander die kan intrekken. Diverse gemeentebesturen hebben tijdens de internetconsultatie kenbaar gemaakt dat zij graag de intrekingsbevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders toegedeeld zien. Intrekking door het college is mogelijk wanneer de gemeenteraad de bevoegdheid daarvoor mandateert aan het college. De regering meent dat de aard van de intrekingsbevoegdheid zich daartegen niet verzet. Waar bij de vestiging van een voorkeursrecht de overdraagbaarheid van de eigendom van een onroerende zaak door de vervreemder wordt beperkt, wordt deze bij de intrekking van een voorkeursrecht juist in volle omvang hersteld. De voorgestelde regeling voorziet daarom niet in een afzonderlijke bevoegdheid tot intrekking van een voorkeursrecht, omdat het algemeen bestuursrechtelijke *actus-contrarius*-beginsel van toepassing is, op grond waarvan een bevoegdheid tot vestiging ook een bevoegdheid tot intrekking inhoudt.¹⁷⁹

5.3.4 Reikwijdte, vestigingsgrondslagen en bijkomende voorwaarden

Reikwijdte

Onder de Wet voorkeursrecht gemeenten is de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen beperkt tot gronden waaraan een niet-agrarische bestemming is toegekend of toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. Wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar, maar intensiever gebruik dan het bestaande gebruik, kan ook sprake zijn van een afwijkend gebruik. Ook kan onder de Wet voorkeursrecht gemeenten een voorkeursrecht worden gevestigd voor aangewezen of nog aan te wijzen moderniseringsgebieden als bedoeld in artikel 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening. In de voorgestelde regeling is als uitgangspunt gehanteerd om de reikwijdte van het voorkeursrecht zo min mogelijk te wijzigen. Op grond van de voorgestelde regeling kan een voorkeursrecht dan ook worden gevestigd op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een locatie waaraan een niet-agrarische functie is toegedeeld of toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie. Ook wanneer de nieuwe functie voorziet in een vergelijkbaar, maar intensiever gebruik is het mogelijk de voorgestelde regeling toe te passen. Ook kan een voorkeursrecht worden

¹⁷⁹ Zie over delegatie en mandaat ook paragraaf 3.5 van deze memorie van toelichting.

gevestigd op een locatie die is aangewezen als moderniseringslocatie of waaraan die aanwijzing wordt toegedacht. De regering heeft er niet voor gekozen om de reikwijdte van het voorkeursrecht uit te breiden met agrarische functies, omdat niet van een behoefte daaraan is gebleken. De aan een locatie toegedeelde functie is de materiële functie die de locatie gaat vervullen en die kan worden afgeleid uit het samenstel van de op de locatie geldende regels. Om een voorkeursrecht te kunnen vestigen is het dus niet nodig dat de locatie in het omgevingsplan is «geëtiketteerd» met een functie-aanduiding. Eventueel in het betreffende besluit opgenomen functie-aanduidingen hebben immers geen zelfstandig rechtsgevolg en kunnen dus niet als zelfstandige grondslag voor het vestigen van een voorkeursrecht dienen.

Opgemerkt moet wel worden dat de term «functie» een ruimere betekenis heeft dan het planologische begrip «bestemming». De functie die een locatie volgens de regels van het omgevingsplan vervult, is het gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft. Een locatie kan dus bijvoorbeeld ook een functie vervullen als gemeentelijk of provinciaal monument. Doordat het begrip functie een bredere inhoud heeft dan het begrip bestemming, kan dit theoretisch tot meer mogelijkheden voor vestiging van een voorkeursrecht leiden. Naar de mening van de regering zal dit in de praktijk erg meevallen. Allereerst omdat het toedelen of toedenken van een functie aan een locatie altijd gericht moet zijn op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (dit volgt uit artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet). Daarbij zal al rekening moeten worden gehouden met alle betrokken belangen. Ten tweede zal de voorkeursrechtbeschikking een motivering moeten bevatten die ingaat op de vraag of de toegedeelde of toegedachte functie en het daarvan afwijkende gebruik ook daadwerkelijk rechtvaardigt dat wordt ingegrepen in de vrije overdraagbaarheid van de onroerende zaak of het beperkte recht. Er moet dus een evenredigheidsafweging plaatsvinden. Zo zal het vestigen van een voorkeursrecht op een locatie met als (neven)functie «molenbiotop» met als doel de bescherming van de vrije windvang van de nabijgelegen molen te borgen op zichzelf niet snel gerechtvaardigd zijn. De bescherming van de vrije windvang van de molen kan immers beter worden bereikt door in het omgevingsplan voor deze locatie regels te stellen aan activiteiten die de vrije windvang belemmeren (bijvoorbeeld het verbieden van het bouwen en in stand houden van bouwwerken hoger dan een x aantal meters) dan met het beperken van de overdraagbaarheid van de locaties met de functie «molenbiotop» door vestiging van een voorkeursrecht. En dat leidt tot de derde reden waarom de ruimere betekenis van de term «functie» niet of nauwelijks zal leiden tot een verruiming van de mogelijkheden tot vestiging van een voorkeursrecht. Voor de vestiging van een voorkeursrecht wordt namelijk nog steeds de eis gesteld dat er sprake moet zijn van een van de toegedeelde of toegedachte functie afwijkend gebruik. Het gaat zoals bij «bestemmingen» nog steeds om die gevallen waarbij sprake is van een verplichte of voorziene wijziging van het gebruik. In het hiervoor gegeven voorbeeld: Pas als de locatie met de functie «molenbiotop» wordt gebruikt in strijd met de daaraan toegedeelde of toegedachte functie(s) kan de vestiging van een voorkeursrecht gerechtvaardigd zijn.

Vestigingsgrondslagen

Voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking moet een grondslag zijn. Veelal is de grondslag een omgevingsrechtelijk besluit waaruit blijkt dat er op de betrokken locatie een niet-agrarische functie zal worden verwezenlijkt.

Met de Omgevingswet ontstaan er nieuwe instrumenten en besluiten in het omgevingsrecht en in verband daarmee wijzigen de grondslagen voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking. Er is gekozen voor die kerninstrumenten uit de Omgevingswet die zo dicht mogelijk blijven bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht, namelijk de gemeentelijke, provinciale, respectievelijk nationale omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan als vervanger van de structuurvisie, het bestemmingsplan en het inpassingsplan.¹⁸⁰ Het verschil tussen een toegedeelde functie en een toegedachte functie laat zich verklaren uit de fase van de beleidscyclus waarin het omgevingsrechtelijk besluit wordt vastgesteld en het karakter van dit besluit. De omgevingsvisie en het programma worden relatief vroeg in de beleidscyclus vastgesteld. Met deze documenten kunnen beleidsmatig functies aan locaties worden toegedacht. Hiermee wordt bedoeld dat in die omgevingsvisie of dat programma voldoende concreet wordt aangegeven welke functie in de toekomst wordt beoogd te verwezenlijken en waarvan voorzien wordt dat deze in het omgevingsplan toegedeeld zal worden. Het omgevingsplan wordt later in de beleidscyclus vastgesteld. Hiermee kunnen daadwerkelijk door het stellen van regels functies aan locaties worden toegedeeld. Uit het samenstel van de op de locatie geldende regels in het omgevingsplan kan worden afgeleid welke materiële functie(s) een locatie gaat vervullen, dus welke functie(s) aan die locatie zijn toegedeeld. In het omgevingsplan kunnen ook zogenoemde moderniseringslocaties worden aangewezen: locaties waar de daar aanwezige bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of worden vervangen door gelijksoortige bebouwing.¹⁸¹ Zolang deze modernisering of vervanging niet is verwezenlijkt, wordt het gebruik van die bouwwerken aangemerkt als afwijkend van de toegedeelde functie. Derhalve kan een omgevingsplan dat een moderniseringslocatie aanwijst, voor die locatie dienen als grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht.¹⁸² Aan de voorwaarde dat het huidige gebruik afwijkt van de aan een locatie toegedeelde functie wordt daarbij voldaan door de wettelijke fictie uit artikel 4.18 van de Omgevingswet. Denkbaar is dat in een omgevingsvisie of programma een locatie wordt genoemd als aan te wijzen moderniseringslocatie. Ook dan wordt het met de voorgestelde regeling mogelijk dit beleid te ondersteunen met de vestiging van een voorkeursrecht wegens een toegedachte aanwijzing als moderniseringslocatie.¹⁸³

De omgevingsvisie en het programma zijn beleidsdocumenten met een zelfbindende werking voor het bestuursorgaan dat het document heeft vastgesteld. Deze kunnen niet leiden tot verplichtingen van burgers of bedrijven of tot binding van andere bestuurslagen. Om die reden ligt het niet in de rede dat de omgevingsvisie en het programma ook voor andere bestuursorganen dan het bestuursorgaan dat het document heeft vastgesteld, als grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht kunnen dienen. Wel kan er sprake zijn van gedeelde belangen of gedeelde doelstellingen voor het beleid voor de fysieke leefomgeving.¹⁸⁴ Die belangen of doelstellingen kunnen terugkomen in de omgevingsvisies en programma's van de verschillende overheidslagen en daarmee de aanleiding vormen voor de vestiging van een voorkeursrecht.

Het omgevingsplan biedt een juridische basis om tot uitvoering over te gaan, niet alleen voor de gemeenteraad die het plan heeft vastgesteld en voor burgers en bedrijven, maar ook voor andere bestuursorganen. Ook

¹⁸⁰ Voorgesteld artikel 9.1, eerste lid.

¹⁸¹ Artikel 4.18 van de Omgevingswet.

¹⁸² Dit ligt besloten in het voorgestelde artikel 9.1, eerste lid, onder a.

¹⁸³ Voorgesteld artikel 9.1, eerste lid, onder b.

¹⁸⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 400.

een provincie kan er belang bij hebben dat een functie die in een omgevingsplan aan een locatie is toegedeeld, daadwerkelijk wordt verwezenlijkt en de wens hebben om de onroerende zaak te verwerven, om tot de verwezenlijking over te gaan. Provincies en ministers kunnen het omgevingsplan wijzigen door het vaststellen van een projectbesluit. Een omgevingsplan kan daarom voor zowel de gemeenteraad, provinciale staten als de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht dienen.

Ook kan zich de situatie voordoen dat een gemeenteraad, provinciale staten of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de wens heeft om een locatie te ontwikkelen, terwijl de gewenste niet-agrarische functie (nog) niet in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan aan de locatie is toegedacht of toegedeeld. Ook dan kan, vooruitlopend op de vaststelling van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan, die als grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht kan dienen, een voorkeursrecht worden gevestigd als het gebruik afwijkt van de toegedachte functie.¹⁸⁵ De voorkeursrechtbeschikking vormt dan zelf de grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht bij gebreke van een toegedachte of toegedeelde functie in de omgevingsvisie, een programma of het omgevingsplan. In de voorkeursrechtbeschikking zal de gewenste functie dan voor de locatie moeten worden omschreven (toegedacht). Deze toegedachte functie kan ook inhouden dat de wens bestaat om de locatie als moderniseringslocatie aan te gaan wijzen. De aanwezigheid van een provinciaal of nationaal belang is voor de vestiging van dit voorkeursrecht op naam van de provincie of de Staat een vereiste. Omdat dit belang bij vestiging van een voorkeursrecht op deze grondslag nog niet blijkt uit een provinciale respectievelijke nationale omgevingsvisie, een provinciaal- of nationaal programma of het omgevingsplan of de motivering van het projectbesluit dat het omgevingsplan heeft gewijzigd, kan voor de motivering van de aanwezigheid van dat belang nog niet daarnaar worden verwezen. Dit betekent dat de aanwezigheid van een dergelijk belang in de voorkeursrechtbeschikking kan worden geïntroduceerd en de aanwezigheid van dit belang in de voorkeursrechtbeschikking moet worden gemotiveerd. Het ligt in de rede dat hierbij wordt aangegeven op welke wijze voorzien wordt dat het belang nader wordt vastgelegd. Hierbij kan gedacht worden aan de aankondiging van de vastlegging van het belang in de omgevingsvisie of een programma of de voorbereiding en vaststelling van een projectbesluit ter realisatie van een provinciaal- of nationaal belang.

Om slagvaardig te kunnen handelen is er de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten om voorafgaand aan de vestiging van een voorkeursrecht door de gemeenteraad of gedeputeerde staten een kortdurend voorkeursrecht te vestigen.¹⁸⁶ Dit voorkeursrecht geldt maximaal drie maanden en is bedoeld om snel gevestigd te kunnen worden om op die wijze anticiperende overdrachten te voorkomen. De aanwezigheid van een provinciaal belang kan hierbij worden gemotiveerd met gebruikmaking van een provinciale omgevingsvisie of programma of aan de hand van het omgevingsplan of de motivering van het projectbesluit dat het omgevingsplan heeft gewijzigd of het omgevingsplan. Als het provinciaal belang nog niet is vastgelegd, kan de voorkeursrechtbeschikking de aanwezigheid van het belang ook introduceren en als grondslag dienen.

¹⁸⁵ Voorgesteld artikel 9.1, eerste lid, onder c.

¹⁸⁶ Voorgesteld artikel 9.1, tweede lid.

Ook de hiervoor beschreven mogelijkheden voor de gemeenteraad, provinciale staten en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om vooruitlopend op de vaststelling van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan een voorkeursrecht te vestigen en voor het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten om vooruitlopend op de vestiging van een voorkeursrecht door de gemeenteraad of provinciale staten een kortdurend voorkeursrecht te vestigen, zijn een voortzetting van de mogelijkheden die de Wet voorkeursrecht gemeenten thans biedt.

Bijkomende voorwaarden: volgorde grondslagen en voorrangsregeling

Bij de vestiging van een voorkeursrecht door de gemeenteraad, provinciale staten of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, moet altijd de meest concrete grondslag voor de vestiging van het voorkeursrecht worden toegepast. Als de betreffende functie aan een locatie is toegedeeld in het omgevingsplan, dan wordt het voorkeursrecht dus op het omgevingsplan gebaseerd. Is de betreffende functie aan een locatie toegedacht in de omgevingsvisie of een programma, dan is dat de te gebruiken grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht. Als de betreffende functie nog niet is toegedeeld in het omgevingsplan of is toegedacht in de omgevingsvisie of een programma, dan kan in de voorkeursrechtbeschikking de functie aan een locatie worden toegedacht. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de ingreep in de vervreemdingsvrijheid van de eigenaar of beperkt gerechtigden die het voorkeursrecht tot gevolg heeft, altijd is gebaseerd op en zijn rechtvaardiging vindt in een zo concreet mogelijk beleidsdocument of besluit. Ook voorkomt dit een onevenredig lange geldingsduur van het voorkeursrecht.

Op een onroerende zaak kunnen niet tegelijkertijd door verschillende bestuurslagen voorkeursrechten worden gevestigd. Om dat te voorkomen is in het voorgestelde artikel 9.2 een voorrangsregeling opgenomen. Kort gezegd regelt dit artikel dat voorkeursrechten van het Rijk voor provinciale en gemeentelijke voorkeursrechten gaan en provinciale voorkeursrechten voor gemeentelijke gaan. Deze regeling is een voortzetting van de regeling in artikel 9b van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Hieraan is wel een nuancering toegevoegd. Na de vestiging van een kortdurend voorkeursrecht door gedeputeerde staten kan zich namelijk de situatie voordoen dat provinciale staten niet tot vestiging van een daaropvolgend voorkeursrecht beslissen. In die situatie is het wenselijk te voorkomen dat het gemeentelijk voorkeursrecht komt te vervallen en dat het gemeentebestuur als gevolg van het in het voorgestelde artikel 9.3 opgenomen verbod op hervestiging gedurende drie jaren niet opnieuw een voorkeursrecht kan vestigen op dezelfde grondslag. Daarom is bepaald dat als op een onroerende zaak door gedeputeerde staten een kortdurend voorkeursrecht op grond van het voorgestelde artikel 9.1, tweede lid, is gevestigd, een gemeentelijk voorkeursrecht buiten toepassing blijft gedurende de tijd dat het door gedeputeerde staten gevestigde voorkeursrecht geldt. Vestigen provinciale staten vervolgens een voorkeursrecht, dan vervalt het gemeentelijk voorkeursrecht. Vestigen provinciale staten geen voorkeursrecht, dan herleeft het gemeentelijk voorkeursrecht.

5.3.5 De voorbereiding van de voorkeursrechtbeschikking

Hoewel de voorkeursrechtbeschikking geen beschikking op aanvraag is, wordt deze zoveel mogelijk voorbereid en gegeven volgens de standaardregeling van afdeling 4.1.2 Awb voor de voorbereiding van een beschikking. In afwijking van artikel 4:8, eerste lid, Awb hoeven belanghebbenden daarbij op grond van artikel 4:11, onderdelen a en c, Awb niet

voorafgaand aan het geven van de voorkeursrechtbeschikking daarvan in kennis te worden gesteld en hoeven zij niet in de gelegenheid te worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb kent deze mogelijkheid niet. Deze gaat uit van de openbaarmaking van een ontwerpbeschikking. Dat past niet bij het voorkeursrecht, waarbij op de vestiging van het voorkeursrecht anticiperende overdrachten moeten worden voorkomen.

Zoals ieder besluit op grond van de Awb moet een voorkeursrechtbeschikking zorgvuldig worden voorbereid en deugdelijk worden gemotiveerd.¹⁸⁷ Het bestuursorgaan moet een evenredige belangenafweging maken. Een deugdelijke motivering houdt onder meer in dat de aanleiding en de noodzaak van de voorkeursrechtbeschikking worden beschreven en de juridische gronden waarop de beschikking rust. Het bestuursorgaan moet motiveren dat het algemeen belang rechtvaardigt dat een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven. Wanneer het voorkeursrecht wordt gebaseerd op een toegedeelde functie in het omgevingsplan, zal in de beschikking moeten worden gemotiveerd dat uit het samenstel van de op de locatie geldende regels een functie volgt die een rechtvaardiging vormt voor het vestigen van een voorkeursrecht.¹⁸⁸

Verder is van belang dat de overheid niet meer risico aangaat dan de financiële situatie toelaat. Dit betekent niet dat de publiekrechtelijke rechtspersoon in staat moet zijn om alle onroerende zaken waarop een voorkeursrecht is gevestigd, daadwerkelijk te kopen. Wel mag worden verwacht dat door het bevoegd gezag bij de vestiging van een voorkeursrecht wordt gekeken naar bijvoorbeeld het weerstandsvermogen, zoals dat tot uitdrukking komt in de begroting of het jaarverslag van de rechtspersoon. Overheden dienen immers een gezond financieel beleid te voeren. Daarbij moet ook op juiste wijze toepassing worden gegeven aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Naast deze inhoudelijke eisen moet de voorkeursrechtbeschikking ook voldoen aan een aantal vormvereisten. Zo moet de beschikking onder andere de kadastrale aanduidingen van de aangewezen onroerende zaken en de eigenaar van en beperkt gerechtigden tot de onroerende zaak melden. De regeling hiervan zal op grond van artikel 16.88 van de Omgevingswet plaatsvinden in het Omgevingsbesluit, via het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet.¹⁸⁹

5.3.6 Bekendmaking, mededeling, registratie en het ingaan van het voorkeursrecht

Onder de Wet voorkeursrecht gemeenten vindt de bekendmaking van de terinzagelegging van een besluit over een voorkeursrecht plaats door publicatie in de Staatscourant (en in een of meer dag- of nieuwsbladen en op de gebruikelijke wijze) en treedt het besluit in werking de dag na bekendmaking van de terinzagelegging in de Staatscourant. Doordat op dat moment doorgaans nog geen registratie van het voorkeursrechtbesluit heeft plaatsgevonden in het gemeentelijk beperkingenregister of de openbare registers, zijn gevestigde voorkeursrechten gedurende een korte periode na het besluit nog niet op perceelsniveau kenbaar voor derden. Dit kan leiden tot een ongeldige overdracht of vestiging van beperkte rechten, omdat er voor de notaris geen aanleiding is om te verklaren dat de onroerende zaak niet overgedragen mag worden, vanwege het feit dat er een voorkeursrecht is gevestigd. Hij ziet dit immers niet in de registers.

¹⁸⁷ Artikelen 3:2 en 3:46 Awb.

¹⁸⁸ Zie ook paragraaf 5.3.4 van deze memorie van toelichting.

¹⁸⁹ Dit wetsvoorstel bevat de henummering van artikel 16.88 Omgevingswet tot artikel 16.139.

Bovendien kan dit ertoe leiden dat gevestigde hypotheeken ongeldig zijn. In de publicatie in de Staatscourant worden geen percelen vermeld waarop het voorkeursrecht is gevestigd. Het gemeentelijke beperkingenregister, waarin een gemeentelijk voorkeursrecht op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken pas vier dagen na vaststellen van het besluit hoeft te worden ingeschreven, kent geen tijdstipregistratie, geen registratie op perceelsniveau en geen opname van het besluit zelf. Hierdoor kan een notaris nu niet met zekerheid vaststellen of een voorkeursrecht rust op het perceel op het moment dat hij een leveringsakte moet passeren. Om ongeldige overdrachten te voorkomen en een eenvoudige uitoefening van de controlerende rol van het notariaat mogelijk te maken, wordt met de voorgestelde regeling de kenbaarheid van geldende voorkeursrechten verbeterd.

In overeenstemming met de uitgangspunten van de Omgevingswet wordt voor de bekendmaking en mededeling van de voorkeursrechtbeschikking aangesloten bij de regeling in de Awb. De beschikking wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking van de beschikking aan de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.¹⁹⁰ Dit is een wijziging ten opzichte van de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten, waarin de bekendmaking plaatsvindt door terinzagelegging. Daarnaast wordt de voorkeursrechtbeschikking ter inzage gelegd binnen de gemeente waar de onroerende zaak ligt.¹⁹¹ Mogelijke betrokkenen die de beschikking willen inzien en deze niet hebben ontvangen, hoeven dan in de regel daarvoor niet naar een andere gemeente. De aanvullende verplichting tot publicatie in de Staatscourant voor beschikkingen van bestuursorganen die niet tot de centrale overheid behoren, wordt niet gecontinueerd. Wel voorziet de voorgestelde regeling in een verplichting tot kennisgeving van de terinzagelegging in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.¹⁹²

De vestiging van een voorkeursrecht heeft tot gevolg dat de onroerende zaak niet kan worden overgedragen zonder dat het eerst wordt aangeboden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd. Er sprake van een bijzondere last of beperking als bedoeld in artikel 7:15 BW. Daarom moeten geldende voorkeursrechten voor een ieder kenbaar zijn. Om dat te bereiken bevat de voorgestelde regeling een registratieplicht voor de voorkeursrechtbeschikking. Vanwege de zakelijke werking, het belang voor het vastgoedverkeer én de registratie van het tijdstip van inschrijving, is gekozen voor registratie van alle voorkeursrechtbeschikkingen in de openbare registers. Dit betekent dat de verplichte inschrijving van de gemeentelijke voorkeursrechtbeschikkingen in de gemeentelijke beperkingenregistratie komt te vervallen. De aanwijzing van gemeentelijke voorkeursrechten in het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen zal dan ook vervallen via het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet.

De inschrijving van de voorkeursrechtbeschikking in de openbare registers moet, gelet op het gewenste spoedige ingaan van het voorkeursrecht, binnen vier dagen na de bekendmaking van de voorkeursrechtbeschikking plaatsvinden.¹⁹³ Als de voorkeursrechtbeschikking niet binnen deze termijn wordt ingeschreven, dan moet het bevoegd gezag de voorkeursrechtbeschikking onverwijld intrekken en van die intrekking

¹⁹⁰ Artikel 3:41 Awb.

¹⁹¹ Voorgesteld artikel 16.32b, eerste lid (bezwaartermijn) en artikel 16.91 (beroepstermijn).

¹⁹² Voorgesteld artikel 16.32b, tweede lid.

¹⁹³ Voorgesteld artikel 16.82a, eerste lid.

mededeling doen aan de eigenaren van en beperkt gerechtigden op de onroerende zaak.¹⁹⁴

Door deze keuze voor registratie in de openbare registers kan de voorgestelde regeling¹⁹⁵ het ingaan van een voorkeursrecht koppelen aan het tijdstip van registratie van de voorkeursrechtbeschikking in de openbare registers. Het voorkeursrecht heeft dus pas zijn zakelijke werking nadat de voorkeursrechtbeschikking is ingeschreven in de openbare registers. Daarmee wordt het voor de notaris eenvoudiger om te controleren of een onroerende zaak kan worden overgedragen. Raadpleging van de openbare registers waarin alle voorkeursrechtbeschikkingen zijn ingeschreven via de basisregistratie kadaster volstaat. Dit betekent dat het voor het bestuursorgaan van belang is om de voorkeursrechtbeschikking zo spoedig mogelijk na de bekendmaking ervan te laten registreren. Alleen dan is de tijd die verstrijkt tussen het moment waarop een beschikking wordt bekendgemaakt en in werking treedt en het moment dat het voorkeursrecht ingaat, zo beperkt mogelijk en kan worden voorkomen dat vervreemders anticiperend op het ingaan van een voorkeursrecht hun onroerende zaak alsnog aan derden verkopen. Met deze nieuwe regeling wordt ook invulling gegeven aan een toezegging aan de Tweede Kamer.¹⁹⁶ De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft bij de evaluatie van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken laten weten het wenselijk te achten dat gemeentelijke voorkeursrechten bij het Kadaster worden geregistreerd en pas ingaan zodra zij in de openbare registers zijn ingeschreven. Daarbij heeft de Minister vermeld dat de nieuwe regeling voor registratie en inwerking-treding van gemeentelijke voorkeursrechten bij de Omgevingswet zou worden meegenomen.¹⁹⁷

5.3.7 Geldingsduur

De maximale geldingsduur van een voorkeursrecht wordt in de voorgestelde regeling niet wezenlijk veranderd.

De geldingsduur van een voorkeursrecht hangt af van de grondslag van het voorkeursrecht en het bestuursorgaan dat de beschikking geeft.¹⁹⁸ In beginsel gelden de volgende vervaltermijnen:

- Een voorkeursrecht dat is gevestigd door het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten vervalt van rechtswege drie maanden na het ingaan van het voorkeursrecht.¹⁹⁹
- Een voorkeursrecht dat is gevestigd door de gemeenteraad, provinciale staten of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor een gewenste niet-agrarische functie voor een locatie of een moderniseringslocatie, terwijl die functie nog niet in een omgevingsvisie of een programma aan die locatie is toegedacht of in een omgevingsplan aan die locatie is toegedeeld, vervalt van rechtswege drie jaar na het ingaan van het voorkeursrecht.²⁰⁰
- Een voorkeursrecht dat is gevestigd door de gemeenteraad, provinciale staten of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op basis van een omgevingsvisie of een programma voor een toegedachte niet-agrarische functie of een moderniseringslocatie vervalt van rechtswege drie jaar na het ingaan van het voorkeursrecht.²⁰¹

¹⁹⁴ Voorgesteld artikel 9.5.

¹⁹⁵ Voorgesteld artikel 16.82a, tweede lid.

¹⁹⁶ Kamerstukken II 2009/10, 31 285, nr. 18.

¹⁹⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 323, nr. 1.

¹⁹⁸ Voorgesteld artikel 9.4.

¹⁹⁹ Voorgesteld artikel 9.4, tweede lid.

²⁰⁰ Voorgesteld artikel 9.4, eerste lid, onder a.

²⁰¹ Voorgesteld artikel 9.4, eerste lid, onder b.

- Een voorkeursrecht dat is gevestigd door de gemeenteraad, provinciale staten of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op basis van een omgevingsplan vervalt van rechtswege tien jaar na het ingaan van het voorkeursrecht.²⁰²

Deze vervaltermijnen zijn niet aan de orde wanneer tijdig een opvolgend omgevingsrechtelijk besluit wordt vastgesteld dat als grondslag kan dienen voor het voorkeursrecht. Er wordt vastgehouden aan het sinds 2008 in werking zijnde systeem van het zogenoemde «automatisch doorlopen» van een eenmaal gevestigd voorkeursrecht. Wanneer tijdig een opvolgend omgevingsrechtelijk besluit wordt vastgesteld, hoeft niet opnieuw een voorkeursrechtbeschikking te worden gegeven. Wanneer bijvoorbeeld een gemeenteraad een voorkeursrecht heeft gevestigd voor een niet-agrarische functie die (nog) niet in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan aan de locatie is toegedacht of toegedeeld en hij stelt vóór afloop van de geldingsduur een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan vast, voorkomt dat het verval van het voorkeursrecht. Dit houdt in dat het gevestigde voorkeursrecht vanaf het moment van inwerkingtreding van het omgevingsrechtelijke besluit van rechtswege heeft te gelden als een voorkeursrecht op basis van dat besluit. Op dat moment begint ook een nieuwe geldingsduur, met weer een nieuw vervalmoment. Een uitzondering hierop geldt voor het kortdurende voorkeursrecht dat voor maximaal drie maanden wordt gevestigd door het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten. Dat voorkeursrecht loopt niet automatisch door, maar moet worden gevolgd door een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad of provinciale staten. Het voorgaande betekent dat als niet tijdig een opvolgend omgevingsrechtelijk besluit wordt vastgesteld of als de gemeenteraad of provinciale staten niet tijdig de opvolgende voorkeursrechtbeschikking nemen, er een gat valt in de gelding van het voorkeursrecht en het risico ontstaat op tussentijdse vervreemdingen.

Onder de Wet voorkeursrecht gemeenten vervalt het voorkeursrecht op grond van een bestemmingsplan van rechtswege tien jaar na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan. Daarmee wordt aangesloten bij de planperiode van tien jaar van het bestemmingsplan. Anders dan het bestemmingsplan kent het omgevingsplan geen planperiode.²⁰³ Aansluiting bij de geldingsduur van het omgevingsplan zou dan ook de onbeperkte geldingsduur van een voorkeursrecht op basis van een omgevingsplan tot gevolg hebben. De regering acht dit niet aanvaardbaar, omdat een vervreemder dan in de situatie kan komen dat hij onredelijk lang niet vrijelijk over zijn eigendom kan beschikken. Ook zouden er gemakkelijk situaties kunnen ontstaan, waarin een onroerende zaak is belast met een voorkeursrecht, zonder dat dit nog langer noodzakelijk is. Daarom wordt de termijn van tien jaar gecontinueerd. Overwogen is om het voorkeursrecht dat is gebaseerd op een omgevingsplan een geldingsduur van vijf jaar te geven met de mogelijkheid om dit met vijf jaar te verlengen. In verband met de toename van de bestuurlijke lasten die hiervan het gevolg zou zijn, is hiervan afgezien.

Het voorgestelde artikel 9.4, derde lid, regelt dat een voorkeursrecht na vernietiging van het deel van het omgevingsplan dat als grondslag dient voor het voorkeursrecht niet direct vervalt, maar nog een jaar zijn werking behoudt. Wanneer binnen dat jaar het betrokken deel van het omgevingsplan is gerepareerd en deze reparatie in werking is getreden, behoudt het voorkeursrecht zijn werking. Daarvoor hoeft niet een

²⁰² Voorgesteld artikel 9.4, eerste lid, onder c.

²⁰³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 148.

eventuele juridische procedure te worden afgewacht en hoeft ook geen besluit te worden genomen.

5.3.8 Verval en intrekking van een voorkeursrecht

Een onroerende zaak mag niet langer dan nodig is voor het algemeen belang belast blijven met een voorkeursrecht. Daarom is in de voorgestelde regeling opgenomen dat het voorkeursrecht van rechtswege vervalt als de geldingsduur is verstreken (zie voorgaande paragraaf) en dat het voorkeursrecht onverwijld wordt ingetrokken als dit niet meer voldoet aan de voor vestiging geldende eisen.²⁰⁴ Omdat dit laatste een inhoudelijke beoordeling vergt, ligt het niet in de rede om het voorkeursrecht in een dergelijk geval van rechtswege te laten vervallen.

Een belanghebbende kan ook verzoeken om toepassing van de bevoegdheid tot intrekking. Op een dergelijk verzoek is de algemene regeling uit de Awb van toepassing.²⁰⁵ De beoordelingscriteria zijn gelijk aan de criteria voor een ambtshalve intrekking. Het bevoegd gezag moet uiterlijk acht weken na ontvangst van de aanvraag een besluit nemen of meedelen binnen welke redelijke termijn de beschikking wordt gegeven.²⁰⁶ Zoals in paragraaf 5.3.3 is vermeld, is het bevoegd gezag voor de intrekking gelijk aan het bevoegd gezag dat de voorkeursrechtbeschikking heeft gegeven met de mogelijkheid dat het oorspronkelijke bevoegd gezag deze bevoegdheid mandateert.

Onder de Wet voorkeursrecht gemeenten kan de betrokken overheid afzien van verkrijging van een aangeboden onroerende zaak of beperkt recht daarop door de publiekrechtelijke rechtspersoon, met behoud van het voorkeursrecht. De vervreemder krijgt dan weliswaar gedurende drie jaar de mogelijkheid om de onroerende zaak te vervreemden aan een derde, maar het voorkeursrecht blijft op de onroerende zaak rusten en gaat met de onroerende zaak mee naar de verkrijger. Wanneer de betrokken overheid heeft afgezien van verkrijging terwijl steeds duidelijker wordt welke ontwikkelingen die overheid voor ogen heeft en de omgevingsrechtelijke besluitvorming hierover steeds concreter wordt, neemt het belang van het voorkeursrecht af.

Om de positie van de eigenaar in zulke gevallen te verbeteren wordt voorgesteld een nieuwe bepaling toe te voegen aan de regeling van het voorkeursrecht op grond waarvan het voorkeursrecht in dit soort gevallen van rechtswege vervalt. Wanneer voor een onroerende zaak, waarvoor een voorkeursrecht al vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan, de bereidheid tot vervreemding is kenbaar gemaakt aan het bevoegde orgaan en dit bestuursorgaan besluit om af te zien van de verwerving of het beslist niet tijdig, dan vervalt het voorkeursrecht van rechtswege.²⁰⁷ Dit betekent dat het voorkeursrecht niet vervalt als het is gebaseerd op een omgevingsvisie, programma of op grond van een toegedachte functie of moderniseringslocatie in de voorkeursrechtbeschikking. In die gevallen rechtvaardigt het feit dat de omgevingsrechtelijke besluitvorming over de toe te delen functie nog verder kan worden geconcretiseerd het in stand houden van het voorkeursrecht. De termijn van vijf jaar moet voorkomen dat vervreemders na de inwerkingtreding van een omgevingsplan hun onroerende zaken massaal gaan aanbieden aan het bestuursorgaan dat kan handelen namens de publiekrechtelijke rechtspersoon. De publiekrechtelijke rechtspersoon zal immers niet alle aangeboden grond direct kunnen of willen verwerven.

²⁰⁴ Voorgesteld artikel 9.5, eerste lid.

²⁰⁵ Titel 4.1 Awb.

²⁰⁶ Artikel 4:13 en volgende Awb.

²⁰⁷ Voorgesteld artikel 9.14, tweede lid.

Eén van de verbetervoorstellen in de evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten is om een koopplicht in te voeren voor de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd.²⁰⁸ Als een vervreemder de onroerende zaak waarop een voorkeursrecht rust wil vervreemden, dan zou het redelijk zijn dat de publiekrechtelijke rechtspersoon verplicht wordt om de onroerende zaak te verwerven, tegen een vergoeding van de marktwaarde. Zo'n koopplicht dwingt het bevoegd gezag om goed na te denken over het gebruik van het instrument voorkeursrecht, volgens de evaluatie.

De regering heeft dit voorstel niet overgenomen. De vestiging van een voorkeursrecht is namelijk niet primair bedoeld voor de verwerving van onroerende zaken, maar bedoeld om de positie van overheden te versterken bij de grondverwerving voor het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het voorkeursrecht is een middel waarmee speculatie en stijging van grondprijzen kan worden tegengegaan en de regie bij de verwezenlijking van de voorgestane ontwikkelingen kan worden behouden. Als het primaire doel de verwerving van een onroerende zaak is, dan is daarvoor het instrument onteigening meer geschikt. Bij het voorkeursrecht is de overheid, nadat het recht is gevestigd, in beginsel passief. Het initiatief ligt bij de eigenaar. Een koopplicht voor de overheid past daar niet bij. Het kan namelijk zo zijn dat de betreffende overheid de onroerende zaak op dat moment nog niet wenst te verwerven, maar zich het recht wenst voor te behouden om dat op een later moment van de planvorming alsnog te doen.²⁰⁹ Daarnaast acht de regering de financiële risico's die aan een koopplicht verbonden zijn te groot. Zo kan bij het verder ontwikkelen van ruimtelijke plannen blijken dat een onroerende zaak die eerder interessant was, uiteindelijk geen onderdeel gaat vormen van de gewenste ontwikkeling. Wanneer de gemeente, de provincie of de Staat deze onroerende zaak toch zou moeten aankopen, zou dit een onacceptabele financiële last kunnen opleveren voor de betrokken publiekrechtelijke rechtspersoon. Bovendien leidt een koopplicht tot een door de wetgever gestuurde beweging richting een actief grondbeleid, terwijl het instrument juist ook is bedoeld voor faciliterend grondbeleid. Ten slotte past het niet bij de uitgangspunten van bestuurlijke taakverdeling en vertrouwen. Decentrale overheden bepalen zelf hoe zij hun taken het best kunnen uitvoeren, of zij daarvoor actief of faciliterend grondbeleid voeren en welke instrumenten daarvoor het meest geschikt zijn.

Voor alle situaties waarin een voorkeursrecht wordt ingetrokken of van rechtswege vervalt, wordt in de voorgestelde regeling bepaald²¹⁰ dat het bestuursorgaan dat het voorkeursrecht heeft gevestigd zorgt voor doorhaling van het voorkeursrecht in het openbare register. Deze doorhaling is een feitelijke handeling, waartoe dat bestuursorgaan ook nu al verplicht is²¹¹, en waartegen geen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Wel kan het bevoegd gezag worden verzocht om doorhaling, wanneer het voorkeursrecht is vervallen.

²⁰⁸ Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten, Onderzoek naar gebruik, effectiviteit en efficiency van de Wvg, Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53, bijlage 4 bij de brief over het grondbeleid, blz. 85.

²⁰⁹ Dit is niet toegestaan wanneer het voorkeursrecht reeds vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan. Wenst de betreffende overheid dan niet tot verwerving over te gaan, dan vervalt het voorkeursrecht van rechtswege, zoals hiervoor reeds is beschreven.

²¹⁰ Voorgesteld artikel 9.5, tweede lid.

²¹¹ Artikel 7 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken en artikel 9a, vierde lid, onder a, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

5.3.9 Verbod op hervestiging

Het verbod op hervestiging²¹² is een rem op het herhaaldelijk geven van voorkeursrechtbeschikkingen. Zonder een dergelijk verbod zou de beperkte geldingsduur van een voorkeursrecht geen betekenis hebben, omdat het bevoegd gezag dan na de intrekking of het verval van het voorkeursrecht een nieuwe beschikking zou kunnen geven. In de voorgestelde regeling is opgenomen dat na de intrekking of het verval van rechtswege van een voorkeursrecht door het bestuursorgaan dat de voorkeursrechtbeschikking had gegeven, gedurende drie jaar geen nieuwe voorkeursrechtbeschikking kan worden gegeven waarbij het voorkeursrecht wordt gebaseerd op hetzelfde omgevingsrechtelijke besluit dat gold ten tijde van het voorkeursrecht dat is ingetrokken of vervallen. Te denken valt aan bijvoorbeeld de situatie waarin een voorkeursrecht op naam van de gemeente is gevestigd door de gemeenteraad op een moment dat de gewenste functie nog niet in een omgevingsrechtelijk plan aan een locatie was toegeedeeld of toegedacht. Vervolgens is binnen de geldingsduur van het voorkeursrecht een omgevingsvisie in werking getreden, waardoor het voorkeursrecht heeft te gelden als een voorkeursrecht op basis van die omgevingsvisie. Wanneer het niet lukt om tijdig een omgevingsplan vast te stellen, vervalt het voorkeursrecht van rechtswege. De gemeenteraad is dan niet bevoegd om een voorkeursrechtbeschikking te geven waarbij het voorkeursrecht (opnieuw) wordt gebaseerd op de omgevingsvisie. Ook een voorkeursrecht gebaseerd op een programma is dan niet mogelijk. Wel kan de gemeenteraad een omgevingsplan vaststellen en een voorkeursrechtbeschikking geven waarbij het voorkeursrecht wordt gebaseerd op de in het omgevingsplan aan de locatie toegeedeelde functie. Het verbod op hervestiging geldt voor beschikkingen op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau. De termijn van drie jaar is een wijziging ten opzichte van de Wet voorkeursrecht gemeenten, waarin nu een termijn van twee jaar geldt. Dit draagt bij aan de verbetering van de positie van de vervreemder.

5.3.10 Uitnodiging tot onderhandeling en uitzonderingen

De hoofdregel is dat de vervreemder die zijn met een voorkeursrecht belaste onroerende zaak wil vervreemden, aan het orgaan dat bevoegd is namens de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht gevestigd is, te handelen, laat weten dat hij bereid is tot verkoop van de onroerende zaak over te gaan, wanneer overeenstemming kan worden bereikt over de prijs en eventuele andere voorwaarden.²¹³ Het betreft dus een verplichting tot het doen van een uitnodiging om in onderhandeling te treden.

In een aantal gevallen wordt een uitzondering gemaakt op deze hoofdregel.²¹⁴ De voorgestelde regeling beschrijft gevallen waarin de vervreemder de onroerende zaak kan vervreemden zonder de gemeente, provincie of Staat in de gelegenheid te stellen de onroerende zaak te verkrijgen. In de meeste situaties betreft dit de vervreemding binnen de familie, bijvoorbeeld wanneer een agrarisch bedrijf overgaat van vader op zoon. Deze uitzonderingen zijn geharmoniseerd met de uitzonderingen op het voorkeursrecht van de pachter, dat is geregeld in Boek 7 van het

²¹² Voorgesteld artikel 9.3.

²¹³ Voorgestelde artikelen 9.7 en 9.12.

²¹⁴ Voorgestelde artikelen 9.8 tot en met 9.11.

Burgerlijk Wetboek.²¹⁵ Hierdoor zijn nu alle vervreemdingen tussen echtgenoten en geregistreerd partners onder deze uitzondering gebracht. Ook is de vrijstelling voor verdelingen van huwelijksgemeenschappen en nalatenschappen verbreed tot de verdeling van alle soorten gemeenschappen als bedoeld in artikel 3:166 van het Burgerlijk Wetboek. Dit betekent dat de verkrijging van de onroerende zaak door een of meer van de deelgenoten met uitsluiting van de andere deelgenoten van de gemeenschap in relatie tot de onroerende zaak²¹⁶ onder de uitzondering valt. De doelen van het voorkeursrecht (versterking van de regisserende rol van de overheid, verbetering van de onderhandelingspositie van de overheid op de grondmarkt, beheersing van de grondprijzen) geven onvoldoende rechtvaardiging om de verdeling van de onroerende zaak tussen de deelgenoten van de gemeenschap te beperken. Een andere uitzondering op de hoofdregel wordt gemaakt voor overeenkomsten die zijn aangegaan met een publiekrechtelijke rechtspersoon. In vergelijking met de regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten is een overeenkomst met de gemeente aan deze uitzondering toegevoegd, omdat niet goed te verklaren is waarom overeenkomsten met andere overheden worden toegestaan en met de gemeente niet. Verder wordt een uitzondering gemaakt voor verkopen op grond van een wetsbepaling, een rechterlijk bevel of een executoriale verkoop. Ten slotte kan het bevoegd gezag op verzoek van een vervreemder op basis van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen besluiten een uitzondering te maken. De notaris gaat bij een overdracht van de onroerende zaak na of een van de uitzonderingen van toepassing is en of aan de voorwaarden daarvoor is voldaan.

Aan de uitzonderingen op de hoofdregel wordt een nieuwe uitzondering toegevoegd. Dit betreft de situatie waarin een vervreemder aantoont dat de beoogde verkrijger bereid en in staat is om de nieuwe functie te verwezenlijken in overeenstemming met de wijze zoals die bij of op grond van het omgevingsplan is voorzien.²¹⁷ In een dergelijk geval is het niet altijd nodig dat de betrokken overheid de grond moet kunnen verwerven, omdat het uiteindelijke beleidsdoel wordt bereikt doordat de verkrijger aan de functiewijziging invulling geeft. Of dat zo is, volgt niet rechtstreeks uit de wet; daarvoor is een beoordeling door het bevoegd gezag nodig. Vaak zal een (concept)overeenkomst tussen vervreemder en verkrijger worden overgelegd om aan te tonen dat aan de criteria wordt voldaan. De aard van die overeenkomst is niet van belang. Het gaat om de inhoud ervan, in relatie tot het verwezenlijken van de nieuwe functie. Als aan de criteria is voldaan, dan zal het bevoegd gezag besluiten dat de hoofdregel niet van toepassing is. De nieuwe uitzondering is dus alleen van toepassing als het bevoegd gezag op basis van de beschikbare stukken en gegevens oordeelt dat de voorgenomen zelfrealisatie aan de criteria van het voorgestelde artikel 9.11 voldoet. Daarnaast moet het gaan om een omgevingsplan en moet het gaan om één locatie. Bij omgevingsrechtelijke besluiten die naar de aard minder vastomlijnd zijn, geldt deze uitzondering niet. De uitzondering geldt zowel voor omgevingsplannen, waarin een duidelijke keuze is gemaakt voor één concrete functie, als voor omgevingsplannen, waarin meeromvattende functies zijn toegekend. Ook wordt geen onderscheid gemaakt tussen omgevingsplannen waarin met het oog op een toegedeelde functie wordt gewerkt met veel of zeer gedetailleerde regels en plannen waarin met het oog op een toegedeelde

²¹⁵ Afdeling 11 van titel 5 van boek 7 BW. Op grond van artikel 7:378 is de verpachter die tot vervreemding van het verpachte of een deel daarvan wil overgaan, verplicht de pachter bij voorkeur in de gelegenheid te stellen het recht dat hij wil aanbieden, te verwerven. In artikel 7:380 wordt een aantal uitzonderingen op deze verplichting genoemd.

²¹⁶ Artikel 3:182 BW.

²¹⁷ Voorgesteld artikel 9.11.

functie wordt gewerkt met minder of minder gedetailleerde regels. De mate van concreetheid van het omgevingsplan zal wel invloed hebben op het aantonen van de bereidheid tot en het in staat zijn tot het verwezenlijken van de toegekende functie. Dat is inherent aan de keuze die de gemeenteraad maakt bij de vaststelling van het omgevingsplan met het oog op het beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving en de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De toestemming van het bevoegd gezag om – zonder uitnodiging tot onderhandeling aan de betrokken overheid – over te gaan tot vervreemding aan een beoogde verkrijger die bereid en in staat is om de nieuwe functie te verwezenlijken kan ook de vervreemding door middel van een kavelruilovereenkomst betreffen. De toestemming wordt neergelegd in een besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt en vervolgens beroep kan worden ingesteld.

Deze nieuwe uitzondering op de plicht tot het doen van een uitnodiging tot onderhandeling over de vervreemding verbetert de positie van de vervreemder, doordat hij vaker dan thans tot vervreemding kan overgaan en hij het zelf in de hand heeft om een verzoek in te dienen bij het bevoegde orgaan tot instemming met de beoogde vervreemding. Daarnaast geeft deze nieuwe uitzondering meer ruimte aan initiatieven van private partijen en past deze bij een ontwikkeling richting organische gebiedsontwikkeling en faciliterend grondbeleid. Ook kan deze nieuwe uitzondering stimuleren dat niet meer «in het geheim» constructies worden opgezet, waarmee een voorkeursrecht kan worden ontweken. Zie hierover uitgebreider paragraaf 12.2.2. De criteria waaraan moet worden voldaan, hebben een vergelijkbare strekking als de criteria die worden gesteld aan het zelfrealisatieverweer bij onteigening.

5.3.11 Prijsvaststellingsprocedure

De situatie kan ontstaan dat de vervreemder van de onroerende zaak en het bevoegde orgaan van de publiekrechtelijke rechtspersoon niet tot overeenstemming kunnen komen over de voorwaarden voor het verwerven van de onroerende zaak. In dat geval kan de vervreemder het orgaan verzoeken binnen vier weken een prijsvaststellingsprocedure bij de rechtbank te starten.²¹⁸ Tijdens de procedure maakt het orgaan formeel kenbaar welke prijs hij bereid is te betalen (het aanbod). De vervreemder doet hetzelfde voor de gewenste te ontvangen prijs. Daarnaast benoemt de rechtbank een of meer deskundigen (onafhankelijke taxateurs) voor het uitbrengen van een advies over de reële marktprijs voor de onroerende zaak in kwestie. De rechter neemt vervolgens op basis van deze informatie een beslissing over wat een reële prijs is.²¹⁹ Is door het bevoegd gezag niet tijdig de prijsvaststellingsprocedure bij de rechtbank gestart of heeft het deze tussentijds beëindigd door intrekking van het verzoek aan de rechtbank dan kan de vervreemder gedurende een periode van drie jaar de onroerende zaak vervreemden aan derden, maar blijft het voorkeursrecht op de onroerende zaak rusten.²²⁰ Als het voorkeursrecht is gebaseerd op een functie die in een omgevingsplan aan de locatie is toegedeeld en het omgevingsplan is al vijf jaar van kracht, dan vervalt het voorkeursrecht van rechtswege.²²¹

De reden dat het verzoek tot prijsbepaling aan de burgerlijke rechter via het orgaan van de publiekrechtelijke rechtspersoon loopt, ligt in het feit dat de publiekrechtelijke rechtspersoon de kosten van de gerechtelijke

²¹⁸ Voorgesteld artikel 9.16.

²¹⁹ Voorgesteld artikel 16.122 en 16.123.

²²⁰ Voorgesteld artikel 9.17, eerste lid.

²²¹ Voorgesteld artikel 9.17, tweede lid.

procedure, het deskundigenadvies en de rechtsbijstand van de vervreemder moet dragen.

Na vaststelling van de prijs is het orgaan gedurende een periode van drie maanden na het onherroepelijk worden van de beschikking verplicht om op verzoek van de vervreemder medewerking te verlenen aan de totstandkoming van een notariële akte tot levering tegen betaling van de door de rechter vastgestelde prijs.²²²

5.3.12 Procedure tot overdracht van het goed

Wanneer het orgaan van de publiekrechtelijke rechtspersoon besluit om af te zien van de koop, hetzij door afwijzing van het verzoek van de vervreemder om een prijsvaststellingsprocedure te starten, hetzij door stilzwijgend de termijn voor het starten van die procedure te laten verstrijken of tussentijds deze procedure te beëindigen, kan de vervreemder de rechtbank verzoeken om te bepalen dat de publiekrechtelijke rechtspersoon de onroerende zaak moet kopen en moet meewerken aan de overdracht ervan.²²³ Deze mogelijkheid biedt een handreiking aan de vervreemder, die wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden zijn met een voorkeursrecht belaste onroerende zaak van de hand moet doen en in moeilijkheden raakt doordat de publiekrechtelijke rechtspersoon aanvankelijk heeft verklaard in beginsel te willen verwerven, maar alsnog daarvan afziet.²²⁴ Dit is in lijn met de regeling onder de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De levering van de onroerende zaak vindt plaats via de inschrijving van een notariële akte tot levering.

5.3.13 Nietigheid van rechtshandelingen in strijd met het voorkeursrecht

Het kan voorkomen dat een eigenaar bij verkoop van zijn onroerende zaak de voorkeur geeft aan een particuliere partij, boven de publiekrechtelijke rechtspersoon, bijvoorbeeld als hij een hogere vergoeding of betere vervreemdingsvoorwaarden verwacht. Dit kan leiden tot vervreemdingsconstructies, waarbij men de aanbiedingsplicht probeert te omzeilen. Wanneer de publiekrechtelijke rechtspersoon kennis neemt van zo'n rechtshandeling, die de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de voorkeurspositie van de publiekrechtelijke rechtspersoon, kan zij die nietigheid van die rechtshandeling inroepen en bij de burgerlijke rechter een verzoek doen tot nietigverklaring.²²⁵ Dit was al zo onder de Wet voorkeursrecht gemeenten en wordt voortgezet in de nu voorgestelde regeling. Dit betekent dat niet alleen koopovereenkomsten, maar ook samenwerkingsovereenkomsten binnen de reikwijdte van deze bepaling vallen. De hierover gevormde jurisprudentie kan ook onder de nieuwe regeling van waarde blijven. Een bijzonderheid daarbij is dat een (concept-)overeenkomst die heeft geleid tot een besluit van het bevoegd gezag dat de hoofdregel niet van toepassing is, niet door de rechter nietig verklaard kan worden. Omgekeerd is bij een afwijzend besluit van het bevoegd gezag, dat niet is aangevochten door de vervreemder, geen uitzondering op de hoofdregel gecreëerd. Wanneer dan toch een vervreemdings- of samenwerkingsovereenkomst wordt opgezet, is die in beginsel vatbaar voor nietigverklaring.

²²² Voorgesteld artikel 9.20, eerste lid.

²²³ Voorgesteld artikel 9.18, 16.122 en 16.123.

²²⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 285, nr. 3, blz. 4.

²²⁵ Voorgesteld artikel 9.22.

Tot en met oktober 2017 zijn 30 rechterlijke uitspraken van een rechtbank gepubliceerd over nietigheid van vervreemdingsconstructies. In 26 gevallen werd de overheid in het gelijk gesteld.²²⁶ Deze uitspraken hebben zo'n sterke precedentwerking dat overheden vaak alleen hoeven te dreigen met een nietigheidsprocedure. Dit heeft ook tot gevolg gehad dat vervreemders overeenkomsten met derden uit het zicht van de overheid trachten te houden. De vervreemder wacht dan bijvoorbeeld met het bekend maken van de overeenkomst tot een (eventuele) onteigeningsprocedure. Als daarin blijkt dat de vervreemder, alleen of samen met de verkrijger, bereid en in staat is het plan uit te voeren, slaagt het zelfrealisatieverweer bij onteigening. De nietigheidsprocedure is in deze zin een grotere ingreep in de eigendomspositie omdat hierbij deze toets in het geheel niet plaatsvindt. Door ruimte te maken voor vervreemding aan een derde, mits die derde de toegedeelde functie zal verwezenlijken (zie paragraaf 5.3.10), zal de voorgestelde regeling de druk om een voorkeursrechtbeschikking te omzeilen naar verwachting verminderen. De bepaling die het mogelijk maakt om de nietigheid van de rechtshandeling in te roepen fungeert in de voorgestelde regeling als stok achter de deur.

5.3.14 Rechtsbescherming

Tegen de voorkeursrechtbeschikking staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Belanghebbenden kunnen op grond van de Awb tegen zo'n beschikking een bezwaarschrift indienen. Na de beslissing op een bezwaarschrift kan de belanghebbende vervolgens beroep instellen bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook tegen het besluit van het bevoegd gezag over het weigeren van ontheffing van de aanbiedingsplicht staat bezwaar en beroep open op grond van de Awb.

Belanghebbenden kunnen hangende de behandeling van een bezwaar of beroep een verzoek indienen tot het treffen van een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter van de rechtbank (in de fase van het bezwaar of beroep in eerste aanleg) of bij de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (in de fase van het hoger beroep).

Het kan voorkomen dat een (kortdurende) voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten in de fase van bezwaar of beroep al is gevolgd door een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad of provinciale staten. De voorgestelde regeling voorziet dan in een samenloop van procedures en bepaalt dat het bezwaar en beroep tegen de voorkeursrechtbeschikking van het college geacht wordt te zijn gericht tegen de (inmiddels tot stand gekomen) voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad of provinciale staten.²²⁷

Wanneer een publiekrechtelijke rechtspersoon bij de burgerlijke rechter een verzoek tot nietigverklaring van een rechtshandeling heeft gedaan, volgt een uitspraak van de rechtbank waartegen hoger beroep en beroep in cassatie mogelijk zijn. Als de rechtbank het verzoek toewijst, heeft dit tot gevolg dat de oorspronkelijke rechtstoestand wordt hersteld.

²²⁶ Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten, Onderzoek naar gebruik, effectiviteit en efficiency van de Wvg, Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53, bijlage 4 bij de brief over het grondbeleid, blz. 9. In de periode 2014 tot en met oktober 2017 is één uitspraak van een rechtbank gepubliceerd over de nietigheid van een vervreemdingsconstructie (Rechtbank Oost-Brabant 6 juni 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:2938).

²²⁷ Voorgestelde artikelen 16.32c en 16.92.

Tegen de uitspraak van de rechtbank in de prijsvaststellingsprocedure en de procedure tot overdracht van het goed staat geen hoger beroep open, maar alleen beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

5.3.15 Schadevergoeding

In bepaalde gevallen kan een vervreemder van een onroerende zaak waarvoor een voorkeursrechtbeschikking is gegeven, schadevergoeding vorderen. Het recht op schadevergoeding bestaat als aan de hieronder genoemde vereisten is voldaan:

- er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd,
- waarbij de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, niet tot uitvoering is gebracht, en
- een omgevingsplan onherroepelijk is geworden, waarin aan de locatie een functie wordt toegedeeld die de vestiging van een voorkeursrecht verhinderd zou hebben, omdat de nieuwe functie toch een agrarische functie is of omdat het gebruik niet meer strijdig is met de nieuwe functie.

Daarnaast bestaat er ook aanspraak op schadevergoeding in de volgende situaties:

- er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd, terwijl sprake was van een voorkeursrecht voor een niet-agrarische functie die nog niet in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan aan de locatie was toegedacht of toegedeeld en het bestuursorgaan heeft niet tijdig een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan met die functie vastgesteld,
- er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd, terwijl een kortdurend voorkeursrecht was gevestigd door het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten en de gemeenteraad of provinciale staten heeft niet binnen drie maanden een voorkeursrecht gevestigd.

Het recht op schadevergoeding is geregeld in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.²²⁸ De schadevergoeding kan worden gevorderd bij de burgerlijke rechter.

De afgelopen jaren zijn enkele rechterlijke uitspraken gedaan over schadevergoeding bij het voorkeursrecht. Voor schadevergoeding op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten bestaat volgens jurisprudentie²²⁹ – onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis – alleen aanleiding als sprake is van directe schade door bijvoorbeeld:

- verlies van de concrete mogelijkheid de grond voor een hogere prijs aan een derde te verkopen,
- verlies van huurinkomsten,
- kosten voor tevergeefs gedane aanpassingen.

Daarnaast handelt een bevoegd gezag bijvoorbeeld onrechtmatig door een voorkeursrecht in stand te houden, terwijl de beoogde bestemming geen doorgang meer vindt. De rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd is dan aansprakelijk voor de schade die daaruit voortvloeit.²³⁰

²²⁸ Voorgesteld artikel 15.52.

²²⁹ Rechtbank Rotterdam, 19 juni 2013, ECLI:NL:RBOT:2013:5138, JG 2013/72.

²³⁰ Rechtbank Midden-Nederland, 19 februari 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:626, JA 2014/49.

5.4 Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling en effecten van de voorgestelde regeling

Wijzigingen

Met de voorgestelde regeling zullen, samengevat, de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de huidige regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten:

- De bevoegdheid tot intrekking van de voorkeursrechtbeschikking wordt toegekend aan het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven, dus op gemeentelijk niveau aan de gemeenteraad (en niet aan het college van burgemeester en wethouders) en op provinciaal niveau aan provinciale staten (en niet aan gedeputeerde staten). De bevoegdheid kan worden gemandateerd. Dit sluit aan op de Awb.
- Door de overgang van de Wet ruimtelijke ordening naar de Omgevingswet, ontstaan er nieuwe instrumenten in het omgevingsrecht en wijzigen de grondslagen voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking. Er is gekozen voor die kerninstrumenten die zo dicht mogelijk blijven bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht, namelijk de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan. In samenhang hiermee zijn de criteria voor vestiging van een voorkeursrecht door een provinciebestuur of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangepast. Niet langer is het voornemen om een inpassingplan vast te stellen vereist, maar vereist is de aanwezigheid van een provinciaal respectievelijk nationaal belang.
- De voorrangregeling voor provinciale- en nationale voorkeursrechten is aangevuld met een regeling die bepaalt dat een gemeentelijk voorkeursrecht niet als gevolg van een door gedeputeerde staten gevestigd voorkeursrecht komt te vervallen, maar buiten toepassing blijft gedurende de geldingsduur van het voorkeursrecht van gedeputeerde staten.
- De regels voor bekendmaking en mededeling van de voorkeursrechtbeschikking worden beter afgestemd op de Awb. Bekendmaking door toezending aan de vervreemder, mededeling via publicatie. Het ingaan van het voorkeursrecht wordt gekoppeld aan het moment van registratie van de beschikking in de openbare registers.
- Alle voorkeursrechtbeschikkingen worden ingeschreven in de openbare registers. De inschrijving van voorkeursrechten in het gemeentelijke beperkingenregister komt daarmee te vervallen.
- De regeling die vereist dat het bestuursorgaan van de intrekking en het verval van het voorkeursrecht mededeling doet aan de eigenaren en de beperkt gerechtigden is uitgebreid met een verplichting om mededeling te doen van de vernietiging van de voorkeursrechtbeschikking.
- Wanneer een vervreemder zijn onroerende zaak wenst te vervreemden en hij deze aanbiedt aan het orgaan dat kan handelen namens de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan een voorkeursrecht is gevestigd, maar deze de onroerende zaak niet wenst te verwerven, vervalt het voorkeursrecht op de aangeboden onroerende zaak van rechtswege, mits het voorkeursrecht al vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan waarin de betrokken functie aan de locatie is toegeëld.
- De termijn waarbinnen, na het verval of de intrekking van een voorkeursrecht, niet een nieuwe voorkeursrechtbeschikking kan worden gegeven, wordt drie jaar in plaats van twee jaar.
- De uitzonderingen op de hoofdregel dat de onroerende zaak ter verkrijging moet worden aangeboden aan het bevoegde orgaan van de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd, zijn geharmoniseerd met de uitzonderingen op het

voorkeursrecht van de pachter, dat is geregeld in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Hierdoor zijn nu alle vervreemdingen tussen echtgenoten en geregistreerd partners onder deze uitzondering gebracht. Daarnaast is de vrijstelling voor verdelingen van huwelijks-gemeenschappen en nalatenschappen verbreed tot de verdeling van alle soorten gemeenschappen als bedoeld in artikel 3:166 van het Burgerlijk Wetboek.

- In uitzondering op de hoofdregel dat de onroerende zaak ter verkrijging moet worden aangeboden aan het bevoegde orgaan van de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd, worden overeenkomsten toegestaan, die leiden tot vervreemding aan een derde en het verwezenlijken van de nieuwe functie door die derde, in overeenstemming met de wijze zoals die bij of op grond van het omgevingsplan is voorzien. De criteria waaraan moet worden voldaan, hebben een vergelijkbare strekking als de criteria die worden gesteld aan een zelfrealisatieverweer bij onteigening.

Effecten

Deze wijzigingen leiden tot de volgende effecten:

- Door de aanpassing van de regels voor de bekendmaking, mededeling en het ingaan van het voorkeursrecht wordt de kenbaarheid van het voorkeursrecht verbeterd en worden ongeldige overdrachten verder voorkomen.
- Door de nieuwe regeling voor het verval van rechtswege van het voorkeursrecht en de aanpassing van de termijn waarbinnen niet een nieuwe voorkeursrechtbeschikking kan worden gegeven wordt de positie van de vervreemder verbeterd.
- Door de nieuwe uitzondering op de aanbiedingsplicht voor zelfrealisatie wordt de positie van de vervreemder verbeterd en wordt meer ruimte geboden aan initiatieven van private partijen.

6 ONTEIGENING

6.1 Inleiding, doelstelling en uitgangspunten

6.1.1 Inleiding

Onteigening is de meest vergaande ingreep die de overheid in het eigendomsrecht kan doen. Een burger of een bedrijf kan worden gedwongen om zijn eigendom af te staan, waardoor bijvoorbeeld een waterkering kan worden versterkt, een spoorwegverbinding kan worden verdubbeld of een woonwijk kan worden gebouwd. Het genot, de vruchten en het inkomen dat een individu van zijn eigendom geniet, worden met de onteigening ondergeschikt gemaakt aan het algemeen belang. Niet zelden gaat het om eigendom waaraan een grote emotionele waarde wordt toegekend, bijvoorbeeld omdat de grond al generaties in de familie is.

Gelukkig vormt onteigening in de praktijk een uitzondering. Het lukt de eigenaar en de rechtspersoon die de onroerende zaak wil verkrijgen in het overgrote deel van de gevallen om overeenstemming te bereiken over minnelijke verwerving van de onroerende zaak of over een tijdelijk of gedeeltelijk gebruik van de onroerende zaak. Ook onderlinge ruil van gronden komt voor als oplossing die recht kan doen aan de wensen en de belangen van de betrokken partijen.

In situaties waarin de minnelijke verwerving van een onroerende zaak niet of niet tijdig wil lukken, vormt onteigening een onmisbaar instrument om initiatieven of beleid in de fysieke leefomgeving toch tot uitvoering te kunnen brengen. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is al

aangekondigd dat de regels voor onteigening van onroerende zaken uit de Onteigeningswet een plaats zullen krijgen in de Omgevingswet.²³¹ Dit wetsvoorstel voorziet daarin.

6.1.2 Doelstelling

Met de Omgevingswet wil de regering een integraal en samenhangend instrumentarium bieden voor beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De regels voor onteigening van onroerende zaken voor activiteiten in de fysieke leefomgeving maken deel uit van dat instrumentarium. De voorgestelde regeling voor onteigening heeft daarom als eerste doel de relevante onteigeningsregelgeving op te nemen in de Omgevingswet en af te stemmen op de andere instrumenten van het vernieuwde omgevingsrecht.

Daarnaast voorziet de voorgestelde regeling in de behoefte om de regels voor onteigening van onroerende zaken eenvoudiger en inzichtelijker te maken. Sinds de totstandkoming van de Onteigeningswet in 1851 heeft het onteigeningsrecht zich tot een complex rechtsgebied ontwikkeld. Opeenvolgende wijzigingen hebben geresulteerd in een wet die moeilijk leesbaar en toepasbaar is geworden.²³² Daarnaast oefent het inmiddels zeer omvangrijke samenstel van toetsingsbeleid van de Kroon en jurisprudentie van de burgerlijke rechter grote invloed uit op de toepassing van de Onteigeningswet.²³³ Dit heeft ertoe geleid dat in de afgelopen twee decennia de behoefte aan eenvoudiger en inzichtelijker onteigeningsregels is gegroeid. Deze behoefte is onderkend bij de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit in 2000²³⁴ en bij de aanpassing van de onteigeningsregelgeving door de Crisis- en herstelwet in 2010.²³⁵ Ook in de vakliteratuur is herziening van de onteigeningsregelgeving bepleit.²³⁶ De inpassing van de onteigeningsregels in de Omgevingswet biedt daarvoor een uitgelezen gelegenheid.

Met het oog op de genoemde doelstellingen heeft de regering bezien of volstaan kan worden met aanpassing van de huidige onteigeningsprocedure.²³⁷ Zij heeft geconstateerd dat met een aanpassing van de huidige procedure – bijvoorbeeld door de uniformering van onteigeningsgrondslagen, het wegnemen van overbodig geworden bepalingen en de

²³¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 322–323.

²³² Vooral de wijziging van 1902, die de gemeenteraad de bevoegdheid gaf om zonder voorafgaande nutswet zelf tot onteigening te besluiten en de wijziging van 1973, die het vervroegde vonnis over de onteigening mogelijk maakte, hebben diep ingegrepen in de structuur van de wet.

²³³ Een goed voorbeeld van wezenlijk bepalende jurisprudentie wordt gevonden in drie arresten van de Hoge Raad van 25 mei 1988, op grond waarvan de burgerlijke rechter, als dit door een belanghebbende wordt gevraagd, de onteigeningstitel op haar rechtmatigheid moet toetsen, ook buiten de opgedragen taak in de Onteigeningswet (HR 25 mei 1988, NJ 1988/927 (Hardinxveld-Giessendam/Van de Bree), HR 25 mei 1988, NJ 1988/928 (Van der Sloot/Boxtel) en HR 25 mei 1988, NJ 1988/930 (Teeuwen/Venlo)). In deze drie arresten werd door de Hoge Raad geoordeeld dat de besluitvorming in de administratieve fase in onteigeningszaken niet de rechtsbescherming biedt waar een eigenaar op grond van artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden aanspraak op zou moeten kunnen maken. De Hoge Raad verwijst in de arresten naar de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 23 oktober 1985, NJ 1986/102 (Bentham/Staat), waarin het Hof dit in een niet-onteigeningszaak al had uitgemaakt.

²³⁴ Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nrs. 174, 210 en 239.

²³⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32127 en Kamerstukken I 2009/10, 32127.

²³⁶ Zie onder andere De Groot en De Snoo, Onteigening in crisis: de voorstellen tot versnelling van onteigening (II), *Bouwrecht* 2010/85, blz. 490–499, Sluysmans, Een herziening van de Onteigeningswet: enkele wenken voor de wetgever, *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2009/25, blz. 118–125.

²³⁷ Zie ook het onderzoeksrapport «Ten gronde beschouwd», als bijlage gevoegd bij Kamerstukken II 2012/13, 33 118, nr. 7.

modernisering van het taalgebruik – maar een beperkte vereenvoudiging kan worden bereikt. Bovendien is de huidige onteigeningsprocedure in hoofdlijn nog steeds dezelfde als die van 1851. De procedure verschilt dermate van de procedures die op dit moment gangbaar zijn in het omgevingsrecht, dat de gewenste integratie van de onteigeningsregels in het stelsel van de Omgevingswet niet zou worden bereikt. Gegeven deze beperkingen, stelt de regering zich op het standpunt dat een geheel nieuwe regeling beter past in het stelsel van de Omgevingswet.

6.1.3 Uitgangspunten

Bij de ontwikkeling van een nieuwe regeling voor onteigening van onroerende zaken is essentieel dat de positie en de bescherming van de eigenaar en de overige rechthebbenden op zijn minst gelijkwaardig blijven aan de huidige situatie. Bij het ontwerpen van de voorgestelde regeling heeft de regering dan ook voortdurend de vergelijking gemaakt met de huidige praktijk, ook gelet op de motie van de leden Veldman en Ronnes, waarin wordt verzocht om in de toekomstige regeling voor onteigening de positie en de bescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig te houden en waar mogelijk te verstevigen.²³⁸ De regering is van mening dat met de voorgestelde regeling, net als onder de huidige wet- en regelgeving, een goede balans is gevonden tussen het algemeen belang om maatschappelijk gewenste opgaven in de fysieke leefomgeving binnen een bepaalde termijn tot uitvoering te kunnen brengen en het individuele belang van de eigenaar en de overige rechthebbenden voor wie de onteigening het einde van de eigendom of het gebruik van de onroerende zaak betekent.

Bij de uitwerking van een nieuwe regeling voor onteigening van onroerende zaken is naast de algemene, in de hoofdstukken 1 en 2 beschreven verbeterdoelen en uitgangspunten en het hiervoor beschreven uitgangspunt van een gelijkwaardige positie en bescherming van de eigenaar en de overige rechthebbenden rekening gehouden met de volgende specifieke uitgangspunten:

1. het verscherpen van de procedurele scheiding tussen de besluitvorming over de onteigening en het vaststellen van de schadeloosstelling;
2. het moderniseren van de besluitvorming over de onteigening;
3. het behoud van de burgerlijke rechter als schadeloosstellingsrechter.

Ad 1. Procedurele scheiding tussen besluitvorming over onteigening en vaststellen schadeloosstelling

Met de voorgestelde regeling wordt een scherper onderscheid aangebracht tussen enerzijds het publiekrechtelijke spoor waarin een onteigeningsbeschikking tot stand komt en anderzijds het civielrechtelijke spoor waarin de schadeloosstelling wordt vastgesteld.

De aspecten van onteigening die te maken hebben met de publiekrechtelijke bevoegdheid (algemeen belang, noodzaak en urgentie) vormen het onderwerp van de onteigeningsprocedure. In deze bestuursrechtelijke procedure wordt de onteigeningsbeschikking gegeven én getoetst, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de procedures die in het omgevingsrecht gangbaar zijn.²³⁹ De aspecten die te maken hebben met de vergoeding van de schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de onteigening (schadeloosstelling en bijkomend aanbod) vormen het onderwerp van de schadeloosstellingsprocedure.

²³⁸ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes). Zie in het bijzonder ook paragraaf 6.2.4 van deze memorie van toelichting.

²³⁹ Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid), blz. 10.

De voorgestelde wettelijke verankering van het onderscheid tussen de uitoefening van de bestuursrechtelijke onteigeningsbevoegdheid en de civielrechtelijke vaststelling van de schadeloosstelling maakt het onteigeningsrecht inzichtelijker. Ook sluit de uniforme onteigeningsprocedure in de voorgestelde regeling aan bij de onteigeningspraktijk zoals die zich in de laatste decennia heeft ontwikkeld en die een duidelijke voorkeur toont voor de zogenoemde vervroegde onteigening. Sinds 1973 biedt de Onteigeningswet aan rechtspersonen die een voor onteigening aangewezen onroerende zaak willen verkrijgen (de onteigenaar)²⁴⁰ de mogelijkheid te kiezen voor het vorderen van een vervroegde uitspraak over de onteigening waarbij een voorschot op de schadeloosstelling wordt bepaald en na de eigendomsontneming de procedure wordt vervolgd voor de vaststelling van de definitieve schadeloosstelling.²⁴¹ Daarnaast maakt de Onteigeningswet het nog steeds mogelijk dat de procedure voor de van oudsher «gewone» onteigening wordt gevolgd waarbij de rechtbankbeslissingen over de onteigening en de schadeloosstelling niet van elkaar zijn gescheiden. Van die mogelijkheid wordt in de onteigeningspraktijk geen gebruik meer gemaakt: standaard wordt een vervroegde onteigening gevorderd. Dit biedt onteigenaren een significante tijdwinst van een tot anderhalf jaar ten opzichte van de «gewone» procedure. Gegeven deze duidelijke voorkeur, ziet de regering geen redenen om de «gewone» procedure te behouden in de nieuwe onteigeningsregels.

Ad 2. Modernisering van de besluitvorming over de onteigening

In de voorgestelde regeling wordt niet langer een onderscheid gemaakt naar verschillende onteigeningstitels, zoals voor waterkeringen, infrastructuur, rivierversuiming of de winning van oppervlaktedelfstoffen. Er komt één uniforme procedure, ongeacht het doel waarvoor de onteigening noodzakelijk is en ongeacht het bevoegd gezag dat tot de onteigening wil besluiten. In alle gevallen moet het algemeen belang waarvoor onteigend wordt (onteigeningsbelang) in de voorgestelde regeling worden onderbouwd aan de hand van de functies die een locatie volgens de regels van een omgevingsplan vervult. Het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of de voorgenomen wijziging van het omgevingsplan kunnen in de voorgestelde regeling als grondslag van het onteigeningsbelang dienen. De verbinding tussen onteigening enerzijds en een omgevingsrechtelijk besluit anderzijds is in lijn met de hoofdregel van de huidige Titel IV van de Onteigeningswet, op grond waarvan onteigening kan plaatsvinden voor de uitvoering of handhaving van een bestemmingsplan of een inpassingsplan. Anders dan in Titel IV is die verbinding in de voorgestelde regeling niet rechtstreeks, maar loopt zij via het onteigeningsbelang. Het omgevingsrechtelijke besluit bevat de omgevingsrechtelijke inpassing van het onteigeningsbelang en kan daaraan ten grondslag worden gelegd. De voorgestelde uniforme regeling maakt niet alleen de huidige Titel IV overbodig, maar ook de afzonderlijke titels van de Onteigeningswet die concreet werken en werkzaamheden aanduiden waarvoor kan worden onteigend. Onteigening voor deze werken en werkzaamheden blijft mogelijk, door aan de hand van de functie die een locatie volgens de regels van het omgevingsplan vervult en die het werk of de werkzaamheden mogelijk maken, een grondslag te geven aan het onteigeningsbelang. Deze uniformering draagt bij aan de inzichtelijkheid van de regeling.

²⁴⁰ Zie over de onteigenaar paragraaf 6.3.2 van deze memorie van toelichting.

²⁴¹ De eigendomsontneming vindt in dat geval al plaats na betaling van een voorschot (veelal 90 procent van het in de dagvaarding vermelde aanbod) en een zekerheidsstelling aan de onteigende (gebruikelijk voor de overige 10 procent van het aanbod).

Gemeenteraden, algemeen besturen van waterschappen, provinciale staten en de verantwoordelijke ministers krijgen in de Omgevingswet zelf de bevoegdheid om te besluiten tot onteigening. Het bestuursorgaan dat in het algemeen belang tot onteigening wil overgaan, hoeft in de nieuwe regeling niet de Kroon te verzoeken om de onroerende zaken bij koninklijk besluit aan te wijzen. Bevoegdheid en verantwoordelijkheid worden op deze wijze in een hand gebracht bij het bestuursorgaan dat het aangaat. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat alle overheidslagen de beschikking moeten hebben over de benodigde instrumenten om hun eigen omgevingsbeleid uit te voeren. De motivering van de onteigeningsbeschikking, die volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) tot stand zal komen, berust op de huidige criteria van algemeen belang, noodzaak en urgentie, die wettelijk worden vastgelegd. Bij elke onteigening zal vervolgens de bestuursrechter betrokken zijn.²⁴² In de voorgestelde regeling moet het bestuursorgaan in alle gevallen aan de bestuursrechter verzoeken of deze de onteigeningsbeschikking wil bekrachtigen. Deze bekrachtigingsprocedure omvat zowel de mogelijkheid om bedenkingen aan te voeren tegen de onteigeningsbeschikking als een zelfstandige toets van deze beschikking door de bestuursrechter aan algemeen belang, noodzaak en urgentie. Tegen deze bekrachtigingsuitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In deze voorgestelde regeling blijft het uiteraard onverminderd noodzakelijk dat voordat een onteigeningsprocedure kan worden gestart, een redelijke poging tot minnelijke verwerving van de onroerende zaak moet worden ondernomen. Dat betekent dat voordat de onteigeningsbeschikking kan worden gegeven, de rechtspersoon die als gevolg van de onteigening de onroerende zaak zal verkrijgen (de onteigenaar)²⁴³ in ieder geval na voorafgaand overleg, een schriftelijk aanbod moet hebben uitgebracht waarbij een redelijke reactietermijn in acht moet worden genomen. Pas nadat duidelijk is geworden dat minnelijke overeenstemming over de verwerving van de onroerende zaak niet of niet tijdig zal worden bereikt, kan tot onteigening worden overgegaan.

Ad 3. Behoud van de burgerlijke rechter als schadeloosstellingsrechter

De taak om de schadeloosstelling vast te stellen blijft voorbehouden aan de burgerlijke rechter. Deze rechter is de geëigende rechter om te waarborgen dat de schadeloosstelling die aan de rechthebbenden op de onroerende zaak behoort toe te komen, een volledige vergoeding vormt voor alle schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de eigendomsontneming.²⁴⁴ Als bevoegde rechter in geschillen over minnelijke (niet op onteigening betrekking hebbende) grondtransacties is de burgerlijke rechter bekend met de vraagstukken die aan de eigendoms-overdracht verbonden zijn en die van invloed kunnen zijn op de schadeloosstelling. Daarbij kan gedacht worden aan kwesties rond beperkte rechten, persoonlijke rechten, inkomsten uit eigendom en vorderingen op grond van hypotheek en beslag.

Als minnelijke overeenstemming over de prijs van de onroerende zaak uitblijft, zal de onteigenaar de rechter verzoeken de schadeloosstelling vast te stellen. Ongewijzigd blijft dat in de procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling, deskundigen worden benoemd met de opdracht een begroting van de schadeloosstelling op te stellen. Omdat de

²⁴² Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 84 (brief over rechterlijke betrokkenheid bij alle onteigeningen).

²⁴³ Zie ook paragraaf 6.3.2 van deze memorie van toelichting.

²⁴⁴ Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 239.

bestuursrechter zich al over de onteigening heeft uitgesproken, is de onteigening zelf voor de burgerlijke rechter een gegeven en zal hij in de voorgestelde regeling niet meer de onteigening uitspreken. De taak van de burgerlijke rechter beperkt zich tot het vaststellen van de schadeloosstelling.

De voorgestelde schadeloosstellingsprocedure sluit aan bij de doelstellingen van de vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht.²⁴⁵ Door in te zetten op een vroegtijdig contact van partijen met de rechter, door de mogelijkheden tot het voeren van regie en maatwerk door de rechter te verbeteren en door de uitwisseling van standpunten en processtukken tussen partijen, de rechter en andere betrokkenen te stroomlijnen, ontstaat een eenvoudige en flexibele schadeloosstellingsprocedure, die recht doet aan de belangen van alle betrokken partijen. Uitgangspunt voor de nieuwe schadeloosstellingsprocedure is de uniforme basisprocedure (de procesinleiding met het verzoek, de mogelijkheid tot schriftelijk verweer van belanghebbenden en de mondelinge behandeling bij de rechtbank), aangevuld met proceshandelingen die specifiek zijn voor het onteigeningsprocesrecht (het opstellen van een schriftelijk bericht door deskundigen en een mondelinge behandeling over het deskundigenbericht), waarna de burgerlijke rechter de schadeloosstelling zal vaststellen (de uitspraak bij beschikking).

6.1.4 Leeswijzer

De regels voor onteigening zullen als hoofdstuk 11 onderdeel worden van de Omgevingswet. De regels voor de schadeloosstelling worden in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet opgenomen (zowel wat betreft de procedures als wat betreft de hoogte van de schadeloosstelling). Hoofdstuk 16 van de Omgevingswet wordt aangevuld met procedurele bepalingen over de onteigeningsbeschikking (totstandkomingsprocedures, beslistermijn, inwerkingtreding, bekrachtiging en hoger beroep). Tot slot is in hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel het overgangsrecht voor onteigeningen op grond van de Onteigeningswet opgenomen (artikelen 4.4 en 4.5 van dit wetsvoorstel).

6.2 Het voorstel op hoofdlijnen

De voorgestelde regeling voor onteigening kent een onteigeningsprocedure, een schadeloosstellingsprocedure en een regeling voor de eigendomsovergang. De aspecten van de onteigening die te maken hebben met de publiekrechtelijke bevoegdheid (algemeen belang, noodzaak en urgentie) vormen het onderwerp van de onteigeningsprocedure. De aspecten die te maken hebben met de vergoeding van de schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de onteigening (schadeloosstelling en bijkomend aanbod) vormen het onderwerp van de schadeloosstellingsprocedure. De eigendomsovergang komt tot stand door de inschrijving van de onteigeningsakte in de openbare registers. Deze drie delen van de onteigeningsregeling worden hierna op hoofdlijnen beschreven. Een uitgebreide toelichting volgt in paragraaf 6.3. Met de voorgestelde regeling blijft onteigening onverminderd een uiterste middel («ultimum remedium»). Er kan alleen een besluit tot onteigening worden genomen, nadat duidelijk is geworden dat minnelijke overeenstemming over de verwerving van de onroerende zaak niet of niet tijdig zal worden bereikt.

²⁴⁵ Stb. 2016, 288.

6.2.1 Onteigeningsprocedure

In de onteigeningsprocedure staan het algemeen belang dat met de onteigening wordt gediend (onteigeningsbelang), de noodzaak en urgentie van de onteigening centraal. De onroerende zaken die de onteigenaar door onteigening wenst te verwerven, worden aangewezen bij beschikking. Bij deze onteigeningsbeschikking worden de (juridische) gronden vermeld waarop de beschikking rust. Ook wordt een motivering gegeven van het algemeen belang, de noodzaak en de urgentie van de onteigening.

De gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap, provinciale staten en de verantwoordelijke ministers krijgen in de voorgestelde regeling de bevoegdheid om tot onteigening te besluiten. Voor andere rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid waaraan de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer is toegestaan, geldt dat zij het bestuursorgaan kunnen verzoeken een besluit over de onteigening te nemen. Op de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing (afdeling 3.4 Awb). Belanghebbenden kunnen hun zienswijze over een ontwerp van de onteigeningsbeschikking bij het bestuursorgaan naar voren brengen.

Nadat de onteigeningsbeschikking bekend is gemaakt aan de belanghebbenden, moet het bestuursorgaan de bestuursrechter verzoeken de beschikking te bekrachtigen. Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank hun bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking kenbaar maken, ook als zij in de voorbereidingsprocedure geen zienswijze naar voren hebben gebracht. Op basis van deze bedenkingen en een wettelijk vastgelegde basistoets die in alle gevallen moet worden uitgevoerd, beoordeelt de rechtbank of de onteigeningsbeschikking bekrachtigd kan worden. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

6.2.2 Schadeloosstellingsprocedure

De schadeloosstellingsprocedure begint met een verzoek van de onteigenaar aan de rechtbank in wiens rechtsgebied de onroerende zaak geheel of grotendeels ligt om de schadeloosstelling vast te stellen. Dit verzoek kan worden gedaan op het moment waarop in de onteigeningsprocedure de vastgestelde onteigeningsbeschikking bekend is gemaakt. Om de verzoeker en de belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hun stellingen toe te lichten houdt de rechtbank een mondelinge behandeling. De rechtbank hoort de partijen en kan verzoeken om aanvullende inlichtingen te verstrekken. Ook kan de rechtbank een schikking tussen de partijen beproeven. Belanghebbenden kunnen voorafgaand aan de mondelinge behandeling een verweerschrift indienen bij de rechtbank.

Als met een of meer belanghebbenden nog geen overeenstemming over de schadeloosstelling tot stand is gekomen, benoemt de rechtbank een oneven aantal deskundigen die over de schadeloosstelling een schriftelijk bericht moeten uitbrengen. De deskundigen stellen een onderzoek ter plaatse in om de ligging en gesteldheid van de onroerende zaak op te nemen. De rechter is bij dit onderzoek ter plaatse aanwezig, vergezeld van de griffier. Ook de belanghebbenden en de verzoeker kunnen bij dit onderzoek ter plaatse aanwezig zijn. Na het onderzoek ter plaatse stelt de rechter de voorlopige schadeloosstelling vast. De deskundigen stellen een schriftelijk bericht op met een begroting van de schadeloosstelling. Een concept van dit schriftelijk bericht wordt door de deskundigen aan de belanghebbenden en de verzoeker toegezonden.

om hen de gelegenheid te geven tot het maken van opmerkingen en het doen van verzoeken. Nadat het definitieve bericht bij de rechtbank is ingeleverd, wordt door de rechtbank een mondelinge behandeling over het deskundigenbericht gehouden.

De rechtbank stelt de schadeloosstelling definitief vast bij beschikking, waartegen beroep in cassatie openstaat bij de Hoge Raad.

6.2.3 Eigendomsovergang

De eigendom van de onroerende zaak die door het bevoegd gezag bij de onteigeningsbeschikking is aangewezen, gaat over van de onteigende naar de onteigenaar door inschrijving van een onteigeningsakte in de openbare registers. Op verzoek van de onteigenaar wordt deze akte opgemaakt door een notaris. De onteigeningsakte kan worden opgemaakt als aan drie voorwaarden is voldaan.

De eerste voorwaarde is dat de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is geworden waarmee onherroepelijk is beslist over het algemeen belang, de noodzaak en de urgentie die aan de onteigening zijn verbonden. De tweede voorwaarde is dat het omgevingsplan, de omgevingsvergunning of het projectbesluit dat als grondslag voor het onteigeningsbelang dient, onherroepelijk moet zijn geworden.

De derde voorwaarde is dat de door de rechtbank vastgestelde voorlopige schadeloosstelling moet zijn betaald of zijn geconsigneerd in de gevallen waarin de rechtbank dat heeft bepaald.

Door de inschrijving van de onteigeningsakte in de openbare registers verkrijgt de onteigenaar de eigendom van de onroerende zaak, vrij van alle rechten die met betrekking tot deze zaak bestaan.

6.2.4 Motie Veldman/Ronnes

Bij de behandeling van de brief over het grondbeleid²⁴⁶ in de Tweede Kamer is met betrekking tot de voorgestelde regeling voor onteigening een motie aangenomen van de leden Veldman en Ronnes.²⁴⁷ Deze motie verzoekt de regering om te borgen dat onder de toekomstige onteigeningsregels de positie en de bescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig blijven en waar mogelijk zelfs verstevigd worden, en dit voor de Kamer bij de aanbieding van het wetsvoorstel inzichtelijk te maken.

De regering is van mening dat door het behoud van een aantal essentiële waarborgen zeker is gesteld dat de positie en bescherming van de eigenaar en de overige rechthebbenden bij een onteigening op zijn minst gelijkwaardig blijven. Om dit te verduidelijken zijn in tabel 2 de stappen (0 t/m 8) aangegeven die in de huidige en de voorgestelde regeling moeten worden doorlopen.

Een eerste waarborg die behouden blijft is dat onteigening geldt als *ultimum remedium*, wat betekent dat pas tot onteigening kan worden besloten als aannemelijk is dat de onroerende zaak niet of niet tijdig kan worden verworven (stap 0). Minnelijke verwerving is en blijft het uitgangspunt bij grondverwerving door overheden. Daar verandert de voorgestelde regeling niets aan. Ongewijzigd blijft verder dat de eigenaar en de rechthebbenden op verschillende momenten in de procedure hun standpunten over de onteigening naar voren kunnen brengen, bij het bestuursorgaan in de vorm van een zienswijze (stap 2) en bij de rechter(s) in de vorm van een verweerschrift of een bedenking (respectievelijk stap 6b in de huidige regeling en stap 3 in de voorgestelde regeling). Ten slotte

²⁴⁶ Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).

²⁴⁷ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes).

blijft ongewijzigd dat de eigendomsovergang niet eerder kan plaatsvinden dan nadat aan drie voorwaarden is voldaan:

1. het onteigeningsbesluit moet onherroepelijk zijn geworden,
2. het omgevingsplan, de omgevingsvergunning of het projectbesluit dat als grondslag voor het onteigeningsbelang dient, moet onherroepelijk zijn geworden,
3. en de voorlopige schadeloosstelling moet zijn betaald (stap 7).

De regering is verder van mening dat de voorgestelde regeling waarbij wordt voorzien in rechtsbescherming bij de bestuursrechter tegen de onteigeningsbeschikking in twee instanties, te weten een bekrachtigingsprocedure bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, als een duidelijke vooruitgang van de positie en de bescherming van de eigenaar en de overige rechthebbenden moet worden gezien.

In de huidige regeling toetst de burgerlijke rechter de rechtmatigheid van het besluit van de Kroon alleen als een belanghebbende daarom verzoekt. De burgerlijke rechter doet in de huidige onteigeningsregeling hetzelfde wat een bestuursrechter bij een besluit zou doen waartegen beroep openstaat, namelijk het kijken naar de argumenten die door een belanghebbende naar voren zijn gebracht en toetsen of het beroep gegrond is of niet. De basistoets die de bestuursrechter in de voorgestelde regeling in alle gevallen uitvoert, dus ook als er geen bedenkingen zijn ingediend, is ten opzichte daarvan een duidelijke verbetering voor de positie en de bescherming van de eigenaar en de overige rechthebbenden. Tegen de uitspraak van de rechtbank op het verzoek tot bekrachtiging staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

Tabel 2: huidige en voorgestelde regeling onteigening

	Huidige regeling (Onteigeningswet)	Vorgestelde regeling (Omgevingswet)
0	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig
1	Verzoek (door bestuursorgaan aan de Kroon)	
2	Besluit (door de Kroon) <i>Belanghebbenden kunnen bij de Kroon een zienswijze naar voren brengen</i>	Besluit (door het bestuursorgaan) <i>Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan een zienswijze naar voren brengen</i>
3		Verzoek aan de bestuursrechter om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een bedenking indienen</i>
4		De bestuursrechter bekrachtigt de onteigeningsbeschikking <i>Belanghebbenden kunnen bij de Raad van State hoger beroep instellen tegen de bekrachtiging</i>
5	Dagvaarding voor de burgerlijke rechter om de onteigening uit te horen spreken en de schadeloosstelling te horen bepalen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een verweerschrift indienen</i>	Verzoek aan de burgerlijke rechter om de schadeloosstelling te bepalen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een verweerschrift indienen</i>
6a	De burgerlijke rechter stelt het voorschot op de schadeloosstelling vast (op 90% van het aanbod)	De burgerlijke rechter stelt de voorlopige schadeloosstelling vast (op 100% van het aanbod)

	Huidige regeling (Onteigeningswet)	Voorgestelde regeling (Omgevingswet)
6b	De burgerlijke rechter spreekt de onteigening uit <i>Belanghebbenden kunnen verzoeken de rechtmatigheid van de onteigening te toetsen</i> <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de onteigening</i>	
7	Inschrijving van het vonnis waarbij de onteigening is uitgesproken in de openbare registers (waardoor de eigendom overgaat) <i>Voorwaarden voor de inschrijving:</i> <i>(1) onteigeningsbesluit is onherroepelijk</i> <i>(2) planologisch besluit is onherroepelijk</i> <i>(3) voorschot is vastgesteld en betaald</i>	Inschrijving van een door de notaris op te maken onteigeningsakte in de openbare registers (waardoor de eigendom overgaat) <i>Voorwaarden voor de inschrijving:</i> <i>(1) onteigeningsbesluit is onherroepelijk</i> <i>(2) planologisch besluit is onherroepelijk</i> <i>(3) voorlopige schadeloosstelling is vastgesteld en betaald</i>
8	De burgerlijke rechter stelt de definitieve schadeloosstelling vast <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de schadeloosstelling</i>	De burgerlijke rechter stelt de definitieve schadeloosstelling vast <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de schadeloosstelling</i>

6.3 Nadere toelichting op het voorstel

6.3.1 Onteigening

Door de onteigening verkrijgt de onteigenaar de volle eigendom van de onroerende zaak zonder dat daarop zakelijke of persoonlijke rechten rusten. Deze rechten die bij een normale eigendomsoverdracht niet verloren gaan, komen met de onteigening te vervallen. Gedacht kan worden aan de rechten van erfpacht en opstal, erfdienstbaarheden, huurovereenkomsten, pachtovereenkomsten en kwalitatieve verplichtingen. Het rechtsgevolg van het vervallen van alle lasten en rechten die met betrekking tot de onteigende zaak bestaan, wordt de titelzuiverende werking van onteigening genoemd.

In de voorgestelde regeling heeft de onteigening in alle gevallen betrekking op de onroerende zaak als geheel. Onder het huidige recht bestaat nog de mogelijkheid om de beperkte rechten van opstal, erfpacht, vruchtgebruik, gebruik, bewoning en beklemming afzonderlijk te kunnen onteigenen in gevallen waarin de onroerende zaak al toebehoort aan de onteigenaar.²⁴⁸ Deze mogelijkheid komt in de voorgestelde regeling te vervallen. In de bestaande praktijk geven onteigenaren in zulke gevallen de voorkeur aan onteigening van de onroerende zaak als geheel (ook wel genoemd: onteigening onder zichzelf) boven de afzonderlijke onteigening van de beperkte rechten.²⁴⁹ Dit is aan de orde wanneer de eigendom moet worden bevrijd van een beperkt recht dat niet uit de openbare registers blijkt (bijvoorbeeld een beklemming), wanneer op de onroerende zaak een andere dan de genoemde beperkte rechten rust (bijvoorbeeld een erfdienstbaarheid²⁵⁰), wanneer de onteigenaar de onroerende zaak wil

²⁴⁸ Op grond van artikel 4, eerste lid, van de Onteigeningswet. Zie Kamerstukken II 1918/19, 387, nrs. 2 en 3.

²⁴⁹ Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 9 juli 2012, nr. 12.001564 (Onteigeningsplan Buiksloterham), zie ook HR 28 augustus 1934, NJ 1934/1689 (De Vries Lentsch/Amsterdam) en HR 1 februari 1967, NJ 1967/70 (Doetinchem/Rommelink).

²⁵⁰ Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 24 december 2007, nr. 07.004215 (Onteigening in de gemeente De Bilt).

bevrijden van een persoonlijk recht (bijvoorbeeld van huur of pacht²⁵¹) en bij twijfel over of betwisting van een beperkt recht of zelfs van het eigendomsrecht op de onroerende zaak als geheel. Door de titelzuiverende werking van de onteigening wordt de onroerende zaak in deze gevallen bevrijd van alle lasten en rechten die op deze zaak (zouden kunnen) rusten. De keuze om de afzonderlijke onteigening van zakelijke rechten te laten vervallen, draagt bij aan de inzichtelijkheid en leesbaarheid van de wettelijke regeling.

Dat de onteigening in de voorgestelde regeling in alle gevallen betrekking heeft op de onroerende zaak als geheel, houdt ook in dat met de voorgestelde regeling geen mogelijkheid wordt geïntroduceerd om, bijvoorbeeld voor de aanleg van een te boren tunnel, te kunnen onteigenen voor de vestiging van een opstalrecht. Zo'n regeling zou inhouden dat in de situatie dat de aanleg van het werk niet of nauwelijks een beperking van de gebruiksmogelijkheden van de eigenaar tot gevolg zou hebben, met de onteigening niet de eigendom van de onroerende zaak op de onteigenaar overgaat, maar dat alleen voor de aanlegger van het werk een opstalrecht wordt afgedwongen op de onroerende zaak die het eigendom blijft van de oorspronkelijke eigenaar. Voor zo'n regeling bestaat volgens de regering geen noodzaak, omdat een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt met het opleggen van een gedoogplicht op grond van de Omgevingswet.²⁵²

Deze gedoogplicht kan aan een rechthebbende op een onroerende zaak worden opgelegd voor het tot stand brengen van een aantal in de Omgevingswet opgesomde werken of activiteiten en ook voor overige werken of activiteiten van algemeen belang wanneer het belang van de openbare veiligheid, het belang van het beschermen van de fysieke leefomgeving, zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen. De Omgevingswet maakt daarbij mogelijk dat door horizontale natrekking de eigendom van het werk bij de aanlegger komt te liggen.²⁵³ Omdat bij de besluitvorming over deze gedoogplicht onder andere moet worden afgewogen of de belangen van de rechthebbende redelijkerwijs geen onteigening vorderen, is de verhouding tussen beide instrumenten bovendien voldoende gewaarborgd.

Over de gedoogplicht moet ook een andere opmerking worden gemaakt. Daar waar de onteigenaar als gevolg van de onteigening de onroerende zaak verkrijgt vrij van alle lasten en rechten die met betrekking tot deze zaak bestaan, blijft de publiekrechtelijk opgelegde gedoogplicht ook na de onteigening bestaan en wordt de plicht tot gedogen van toepassing op de onteigenaar als nieuwe rechthebbende op de onroerende zaak. Evenals de onteigening is de gedoogplicht ingegeven door een bepaalde noodzaak vanuit het algemeen belang en deze noodzaak kan ook na de onteigening onveranderd aanwezig blijven. Mocht een bij beschikking opgelegde gedoogplicht door de onteigening overbodig worden of verplaatsing van het werk van algemeen belang waarop de gedoogplichtbeschikking van toepassing is noodzakelijk worden geacht, dan kan de onteigenaar het bevoegd gezag dat de gedoogbeschikking heeft gegeven verzoeken de beschikking in te trekken. Gedoogplichten van rechtswege blijven altijd op de onroerende zaak van toepassing; zij kunnen niet worden ingetrokken.

²⁵¹ HR 17 maart 1999, NJ 1999/429 (De Roock/Rotterdam).

²⁵² Op grond van Afdeling 10.3 van de Omgevingswet.

²⁵³ Artikel 10.28 van de Omgevingswet.

6.3.2 Onteigenaar

Ongewijzigd blijft dat onteigening alleen kan plaatsvinden op naam van in de wet genoemde rechtspersonen.²⁵⁴ Deze rechtspersonen worden in de voorgestelde regeling aangeduid als de onteigenaar (ook als van de eigendomsontneming nog geen sprake is).

In de eerste plaats worden gemeenten, waterschappen, provincies en de Staat aangewezen als rechtspersoon op naam waarvan de onteigening kan plaatsvinden. Daarnaast kan onteigening ook plaatsvinden op naam van andere rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid, waaraan de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving is toegestaan. Dit is een voortzetting van de huidige regeling. Zo kan, bij wijze van voorbeeld, ook in de huidige regeling op naam van ProRail B.V. voor de uitvoering van werken en werkzaamheden aan het spoorwegennet onteigend worden.²⁵⁵

Ten opzichte van de Onteigeningswet vereist de voorgestelde regeling niet dat deze andere rechtspersoon een privaatrechtelijke rechtspersoon moet zijn. Hierdoor kan ook onteigend worden op naam van publiekrechtelijke rechtspersonen die niet bij naam worden genoemd in de wet. Gedacht kan worden aan een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ook voor deze publiekrechtelijke rechtspersonen geldt de voorwaarde dat de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving aan hen is toegestaan.

De in de Onteigeningswet opgenomen mogelijkheid om op naam van natuurlijke personen te onteigenen keert in de voorgestelde regeling niet terug. In het huidige tijdsgewricht wordt de uitvoering van de betrokken werken alleen toegestaan aan (samenwerkingsverbanden van) rechtspersonen. Anders dan in de negentiende eeuw is het niet langer denkbaar dat particuliere weldoeners woningcomplexen, spoorwegen, kanalen en andere projecten van algemeen belang zouden verwezenlijken. Ook is niet gebleken dat deze mogelijkheid in het verleden daadwerkelijk is toegepast.

6.3.3 Bevoegdheid

In de nieuwe regeling is de Kroon niet langer het bevoegde bestuursorgaan om onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen. De gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap, provinciale staten en de verantwoordelijke ministers krijgen in de Omgevingswet zelf de bevoegdheid om te besluiten tot onteigening.²⁵⁶

De voorgestelde regeling regelt wanneer welk bestuursorgaan tot onteigening mag besluiten. De wijze waarop de Omgevingswet in het algemeen taken en bevoegdheden toedeelt, vormt daarvoor het vertrekpunt. Aansluitend bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat alle overheidslagen de beschikking krijgen over de benodigde instrumenten om hun eigen omgevingsbeleid uit te voeren, mag een gemeenteraad volgens de voorgestelde regeling tot onteigening besluiten.²⁵⁷ Daarvoor geldt als enige randvoorwaarde dat de onroerende zaak binnen de eigen gemeente ligt. Of het te behartigen onteigeningsbelang een gemeentelijk, waterschaps-, provinciaal of nationaal belang betreft, doet er niet toe als de gemeenteraad tot onteigening besluit.

²⁵⁴ Voorgesteld artikel 11.2.

²⁵⁵ Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 26 november 2014, nr. 2014002271 (Onteigening voor het project Derde spoor Zevenaar-Duitse grens, met bijkomende werken).

²⁵⁶ Voorgesteld artikel 11.4, eerste lid.

²⁵⁷ Voorgesteld artikel 11.4, eerste lid, onder a.

Vanwege het uitgangspunt dat alle overheidslagen de beschikking krijgen over de benodigde instrumenten om hun eigen omgevingsbesluit uit te voeren, stelt de voorgestelde regeling de onteigeningsbevoegdheid ook ter beschikking aan waterschappen, provincies en het Rijk.

Het algemeen bestuur van het waterschap krijgt in de voorgestelde regeling de bevoegdheid om tot onteigening te besluiten met het oog op de taken, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.²⁵⁸ Dit betreft taken op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer. De concrete toespitsing van de bevoegdheid tot onteigening met het oog op deze taken houdt verband met het gegeven dat waterschappen openbare lichamen van functioneel bestuur zijn en geen integraal omgevingsbeleid voeren. De voorgestelde regeling verbindt aan de uitoefening van de bevoegdheid verder de randvoorwaarde dat de onroerende zaak binnen het gebied van het waterschap ligt.²⁵⁹

Aan de uitoefening van de onteigeningsbevoegdheid door provinciale staten verbindt de voorgestelde regeling de randvoorwaarde dat de onroerende zaak binnen de provincie ligt.²⁶⁰ Binnen die randvoorwaarde kunnen provinciale staten tot onteigening besluiten wanneer het onteigeningsbelang een provinciaal belang betreft. Daarnaast kunnen provinciale staten tot onteigening besluiten in gevallen waarin dat doelmatig is.²⁶¹

Wanneer het onteigeningsbelang een nationaal belang betreft, kan een Minister op grond van de voorgestelde regeling tot onteigening besluiten. Daarnaast kan een Minister tot onteigening besluiten in gevallen waarin dat doelmatig is.²⁶² Of een Minister in een concreet geval tot onteigening kan besluiten, hangt af van het antwoord op de vraag of het specifieke onteigeningsbelang dat in dat geval aan de orde is, verband houdt met zijn verantwoordelijkheden. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zijn voorbeelden van ministers die taken hebben op het gebied van de fysieke leefomgeving.

Provinciale staten en de verantwoordelijke ministers hoeven zich dus niet te beperken tot het geven van onteigeningsbeschikkingen in het provinciale belang respectievelijk het nationale belang, maar kunnen dat ook doen als provinciale of nationale besluitvorming in voorkomend geval doelmatig is. Wat in een concreet geval doelmatig kan worden genoemd, hangt in de eerste plaats af van de te behartigen belangen. Verder kan dit afhangen van interbestuurlijke afspraken, bijvoorbeeld over de taakverdeling tussen overheden bij complexe gebiedsontwikkelingen en de verantwoordelijkheid voor de grondverwerving, de financiering of het toekomstige beheer en onderhoud van projecten.

De voorgestelde toedeling van bevoegdheden doet naar het oordeel van de regering niet alleen recht aan de uitgangspunten van decentralisatie en subsidiariteit, maar ook aan de realiteit van complementair bestuur.²⁶³

Omdat projecten in de fysieke leefomgeving steeds vaker tot stand komen in samenwerkingsverbanden van overheden, is het van belang dat hierbij heldere afspraken worden gemaakt over de grondverwerving en de inzet van het onteigeningsinstrument. In dat kader doen de bestuurlijke partijen er goed aan om al in een vroeg stadium aandacht te besteden aan de vraag wie als bevoegd gezag zal optreden en op naam van welke

²⁵⁸ Voorgesteld artikel 11.4, tweede lid.

²⁵⁹ Voorgesteld artikel 11.4, eerste lid, onder b.

²⁶⁰ Voorgesteld artikel 11.4, eerste lid, onder c.

²⁶¹ Voorgesteld artikel 11.4, derde lid.

²⁶² Voorgesteld artikel 11.4, vierde lid.

²⁶³ Zie hierover ook Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 72–73.

rechtspersoon onteigend zal worden, en dit duidelijk kenbaar te maken aan de belanghebbenden.

Zoals hiervoor is beschreven, is de bevoegdheid om tot onteigening te besluiten in de voorgestelde regeling alleen opgedragen aan de gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap en provinciale staten wanneer de onroerende zaak binnen het eigen grondgebied ligt. Als een gemeente dus een onteigeningsbelang heeft bij een onroerende zaak buiten de gemeentegrens (bijvoorbeeld vanwege de doelmatigheid van de aanleg, de financiering, het toekomstig beheer of onderhoud van het werk of de werkzaamheden²⁶⁴) dan kan wel op naam van deze gemeente worden onteigend, maar haar gemeenteraad is niet bevoegd om tot onteigening te beslissen. In een dergelijk geval is de gemeenteraad van de gemeente waarbinnen de onroerende zaak ligt bevoegd, of kunnen ook provinciale staten of een verantwoordelijke Minister optreden als bevoegd gezag. Wie bevoegd gezag in deze gevallen wordt, hangt af van de bovengenoemde toedeling van bevoegdheden. De gemeente op naam waarvan onteigend zal worden, blijft in deze gevallen als onteigenaar vanzelfsprekend wel verantwoordelijk voor het voeren van overleg om tot minnelijke verwerving van de onroerende zaak te komen.

Delegatie van de bevoegdheid om tot onteigening te besluiten aan een ander bestuursorgaan (bijvoorbeeld van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders) is niet mogelijk. In de voorgestelde regeling is geen wettelijk voorschrift opgenomen dat dat mogelijk maakt, en ook de Omgevingswet maakt dit in algemene zin niet mogelijk. De regering stelt zich op het standpunt dat ook mandatering van deze bevoegdheid niet aan de orde kan zijn. De ingrijpende aard van deze bevoegdheid verzet zich tegen mandatering aan een ander.²⁶⁵

Zoals hiervoor is vermeld, kan onteigening plaatsvinden op naam van rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid wanneer de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving aan hen is toegestaan. ProRail B.V. is daarbij als voorbeeld genoemd. Deze rechtspersonen kunnen in de voorgestelde regeling niet zelf als bevoegd gezag tot die onteigening beslissen. Wanneer door onteigening een onroerende zaak moet worden verworven, kunnen zij zich wenden tot een bevoegd gezag met het verzoek een onteigeningsbeschikking te geven, waarin wordt bepaald dat op hun naam onteigend zal worden. Onteigening door een beslissing van een rechtspersoon zelf, zonder de tussenkomst van een bestuursorgaan, acht de regering niet wenselijk, ook niet als deze rechtspersoon in het algemeen belang handelt. De afwegingen die kunnen leiden tot onteigening horen thuis bij een democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan en niet bij een rechtspersoon die democratische legitimatie mist. De verplichting om te proberen tot minnelijke verwerving te komen, blijft ook in deze gevallen vanzelfsprekend bij de onteigenaar liggen. Als het bevoegd gezag het verzoek afwijst, weigert daarop te beslissen of niet tijdig een besluit neemt, dan kan de rechtspersoon daar bezwaar en beroep tegen instellen, volgens de regels in de Awb.²⁶⁶

²⁶⁴ Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 2 juli 2015, nr. 2015001181 (Onteigeningsplan Rotterdamseweg II).

²⁶⁵ Zie over delegatie en mandaat in algemene zin paragraaf 3.5 van deze memorie van toelichting.

²⁶⁶ Artikelen 1:3, tweede lid, 6:2, 7:1, eerste lid en 8:1 Awb.

6.3.4 Onteigeningsbeschikking

De onroerende zaken waarvan de onteigening noodzakelijk wordt geacht, worden door het bevoegd gezag aangewezen bij beschikking.

De onteigeningsbeschikking leent zich naar het oordeel van de regering niet voor het integreren in een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Hoewel de onteigeningsbeschikking een publiekrechtelijke besluit is, leidt het, anders dan de kerninstrumenten, uiteindelijk tot privaatrechtelijke rechtsgevolgen. Wanneer de procedure volgens de regels wordt gevolgd en de onteigeningsakte wordt ingeschreven in de openbare registers,²⁶⁷ gaat de eigendom van de aangewezen onroerende zaken over naar de onteigenaar. De onteigeningsbeschikking blijft dus een zelfstandige figuur en ondersteunend instrument.²⁶⁸

Op de voorbereiding van deze onteigeningsbeschikking is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing. Belanghebbenden krijgen het ontwerp van de onteigeningsbeschikking toegezonden en kunnen bij het bestuursorgaan hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen. Deze procedure biedt de beste waarborgen dat het voornemen tot onteigening ook bekend kan worden aan rechthebbenden op de onroerende zaak, die tot dat moment onbekend zijn gebleven en met wie om die reden tot dat moment geen minnelijk overleg kon worden gevoerd.

Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage. Stukken die persoonlijke informatie betreffen, zoals de stukken over het gevoerde minnelijke overleg, worden niet voor een ieder ter inzage gelegd. Alleen de belanghebbende zelf mag deze specifiek op hem betrekking hebbende stukken inzien. Ook degenen die een machtiging van die persoon kunnen overleggen, kan inzage in de stukken krijgen. De belanghebbende kan zijn zienswijze mondeling of schriftelijk naar voren brengen bij het bestuursorgaan.

Naast de onroerende zaken die het bestuursorgaan aanwijst in verband met de verwezenlijking van het onteigeningsbelang, wordt door het bevoegd gezag op verzoek van de eigenaar ook het overblijvende opgenomen, als dit aan bepaalde voorwaarden voldoet. Dit kan zich voordoen als een deel van een onroerende zaak in de onteigeningsbeschikking ter onteigening wordt aangewezen, en de onteigenaar de bedoeling heeft het andere deel niet te onteigenen, zodat dit overblijft. Op verzoek van de eigenaar moet dit deel, als dat aan de in de wet genoemde voorwaarden voldoet, ook in de onteigeningsbeschikking worden opgenomen. Het bevoegd gezag komt hier geen beleidsvrijheid toe. Het mag het overblijvende niet tegen de wil van de eigenaar in de onteigeningsbeschikking opnemen en het mag ook het verzoek om het overblijvende op te nemen niet naast zich neer leggen.

Nadat de onteigeningsbeschikking is gegeven, wordt zij bekend gemaakt door toezending of uitreiking aan de belanghebbenden.²⁶⁹ Aan degenen die tijdens de voorbereiding een zienswijze naar voren hebben gebracht, wordt tegelijkertijd of zo spoedig mogelijk daarna een mededeling van deze bekendmaking gedaan door de toezending van een exemplaar van het besluit.²⁷⁰ Daarnaast legt het bestuursorgaan de vastgestelde beschikking met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage. Het bestuursorgaan geeft van deze terinzagelegging kennis in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze en

²⁶⁷ Zie over de onteigeningsakte paragraaf 6.3.9 van deze memorie van toelichting.

²⁶⁸ Zie ook paragrafen 2.1.3.1 en 4.2 van deze memorie van toelichting.

²⁶⁹ Artikel 3:41 Awb.

²⁷⁰ Artikel 3:43 in samenhang met 3:44 Awb

in de Staatscourant, als het een beschikking van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan betreft.²⁷¹

Mocht het voor de onteigeningsbeschikking nodig worden geacht graafwerkzaamheden of meetwerkzaamheden te verrichten, of tekens aan te brengen, dan zijn de rechthebbenden op de onroerende zaak van rechtswege verplicht om deze werkzaamheden voor de onteigeningsbeschikking te gedogen.²⁷² Hiervoor geldt als voorwaarde dat de werkzaamheden ten minste 48 uur van tevoren schriftelijk aan de rechthebbende zijn bekendgemaakt. Als minnelijke overeenstemming over vergoeding van de (eventuele) veroorzaakte schade uitblijft, dan wordt de veroorzaakte schade vastgesteld door de rechter en door de onteigenaar aan de rechthebbenden vergoed.²⁷³

6.3.5 Algemeen belang van onteigening

Belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt dat onteigening alleen kan plaatsvinden in het algemeen belang. Voorgesteld wordt deze algemene, grondwettelijke waarborg in de voorgestelde regeling nader toe te spitsen op de reikwijdte en de aard van de Omgevingswet.

Een onteigeningsbeschikking kan onder de Omgevingswet alleen worden gegeven als de aan te wijzen onroerende zaken nodig zijn voor «het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving».²⁷⁴ Deze bepaling kleurt de grondwettelijke norm van onteigening «in het algemeen belang» nader in en geeft richting aan de besluitvorming over de onteigening onder de Omgevingswet.

Uit de aard van de Omgevingswet vloeit voort dat op grond van deze wet alleen onroerende zaken onteigend kunnen worden. Roerende zaken kunnen op grond van de voorgestelde regeling niet worden onteigend. Ook dat is in de voorgestelde regeling expliciet tot uitdrukking gebracht.

Toedeling van functies

Het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving (hierna ook: het onteigeningsbelang) wordt in de voorgestelde regeling verbonden aan de toedeling van functies aan locaties in samenhang met een aantal instrumenten in de Omgevingswet.²⁷⁵ De verbinding bestaat uit de eis dat de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is, mogelijk moet zijn gemaakt in een van die wettelijke instrumenten, onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer. Dit betreft achtereenvolgens het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en het projectbesluit. De functie is het gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving heeft op een bepaalde locatie.²⁷⁶ Het gaat hier om de functies die een locatie vervult en die zijn af te leiden uit het samenstel van de op de locatie geldende regels. Voor de toepassing van het instrument onteigening is het dus niet nodig dat een locatie met een functie-aanduiding wordt «geëtiketteerd». Eventueel in het

²⁷¹ Artikel 3:43 in samenhang met 3:44 Awb.

²⁷² Voorgesteld artikel 10.10f.

²⁷³ Artikel 15.12 zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2).

²⁷⁴ Voorgesteld artikel 11.1.

²⁷⁵ Voorgesteld artikel 11.6.

²⁷⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 137–141.

betreffende besluit opgenomen functie-aanduidingen hebben immers geen zelfstandig rechtsgevolg en kunnen dus niet als zelfstandige grondslag voor onteigening dienen. De verbinding tussen onteigening enerzijds en een omgevingsrechtelijk besluit anderzijds is in lijn met de hoofdregel van de huidige Titel IV van de Onteigeningswet, op grond waarvan onteigening kan plaatsvinden voor de uitvoering of handhaving van een bestemmingsplan of een inpassingsplan. Anders dan in Titel IV is die verbinding in de voorgestelde regeling niet rechtstreeks, maar loopt zij via het onteigeningsbelang. Het omgevingsrechtelijke besluit bevat de omgevingsrechtelijke inpassing van het onteigeningsbelang en kan daaraan ten grondslag worden gelegd. De voorgestelde uniforme regeling maakt niet alleen de huidige Titel IV overbodig, maar ook de afzonderlijke titels van de Onteigeningswet die concreet werken en werkzaamheden aanduiden waarvoor kan worden onteigend, zoals waterkeringen en militaire verdedigingswerken (beide Titel II van de Onteigeningswet), openbare drinkwatervoorzieningen en verwijdering van afvalstoffen (beide Titel IIb van de Onteigeningswet) en voor de winning van oppervlaktedelfstoffen (Titel IIc van de Onteigeningswet). Onteigening voor deze werken en werkzaamheden blijft mogelijk, door aan de hand van de concrete functies die een locatie volgens de regels van een omgevingsplan vervult en die het werk of de werkzaamheden mogelijk maken, een grondslag te geven aan het onteigeningsbelang. Deze uniformering draagt bij aan de inzichtelijkheid van de regeling.

Naast een functietoedeling die een beoogde eindsituatie ruimtelijk inpast kan ook een tijdelijke functietoedeling aan een onteigeningsbelang ten grondslag worden gelegd. Of onteigening in een concrete situatie nodig en gerechtvaardigd kan zijn, hangt af van de bijzondere omstandigheden van het geval. Bepalend is de mate waarin het nodig is om voor de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer in te grijpen in de rechten die de eigenaar en andere belanghebbenden hebben op de betrokken onroerende zaken. Het bevoegd gezag zal in ieder geval aspecten als de aard en de duur van het tijdelijke gebruik of de tijdelijke bebouwing moeten betrekken in zijn besluitvorming.

Kerninstrumenten als grondslag voor onteigeningsbelang

In het stelsel van de Omgevingswet neemt het omgevingsplan bij de toedeling van functies aan locaties een centrale plaats in. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Uit het samenstel van de op een locatie geldende regels kan worden afgeleid welke functie(s) een locatie vervult.²⁷⁷ Daarmee is het omgevingsplan binnen het stelsel van het omgevingsrecht primair bepalend voor de vraag welke activiteiten, op welke locatie en onder welke voorwaarden kunnen plaatsvinden. Deze in het omgevingsplan aan locaties toegedeelde functies kunnen aan het onteigeningsbelang ten grondslag worden gelegd.

In het verlengde van het omgevingsplan kan het onteigeningsbelang ook zijn grondslag vinden in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.²⁷⁸ Onder buitenplanse omgevingsplanactiviteiten vallen enerzijds activiteiten waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te

²⁷⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, blz. 59 en volgende. Zie ook paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting, onder «algemene regels».

²⁷⁸ Voorgesteld artikel 11.6, aanhef en onder b.

verrichten en die in strijd zijn met het omgevingsplan, en anderzijds activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.²⁷⁹

Ten slotte kan het projectbesluit als grondslag van het onteigeningsbelang dienen. Voor het projectbesluit geldt dat het kan leiden tot een toedeling van functies aan locaties, maar het is in zoverre geen zelfstandig besluit. Het projectbesluit heeft vanwege zijn rechtstreekse doorwerking naar het omgevingsplan namelijk te gelden als een wijziging van dat plan.²⁸⁰ De nieuwe functies gelden als door het omgevingsplan toegedeelde functies. De voorgestelde regeling brengt dit tot uitdrukking door de formulering dat de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk is gemaakt *door* een projectbesluit in plaats van *in* een projectbesluit.

Andere instrumenten dan de genoemde drie kunnen niet als grondslag van het onteigeningsbelang dienen. Weliswaar kunnen ook omgevingsverordeningen en algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet een toedeling van functies aan locaties bevatten, maar deze functietoedeling kan in de voorgestelde regeling niet rechtstreeks tot een onteigening leiden. De regering is daarbij van mening dat het van belang is dat een belanghebbende tegen de functietoedeling aan een locatie waarvoor onteigend kan worden, beroep kan instellen. Omdat tegen een omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur geen beroep mogelijk is, kan dus niet worden onteigend voor de op grond van deze kerninstrumenten toegedeelde functies. Doordat deze kerninstrumenten geen concrete op uitvoering gerichte functies zullen bevatten²⁸¹, zal dit naar de opvatting van de regering geen belemmeringen meebrengen voor de verwezenlijking van provinciaal of nationaal beleid voor de fysieke leefomgeving.

Voor zover provinciebesturen of de rijksoverheid zulke concrete functies willen verwezenlijken, staan hen andere instrumenten ter beschikking, namelijk het projectbesluit en de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Volledigheidshalve wordt vermeld dat de voorgestelde regeling het evenmin mogelijk maakt om te onteigenen voor de uitvoering van omgevingsvisies, programma's of andere beleidsdocumenten. Deze documenten kennen geen toedeling van functies en zijn bovendien niet voor beroep vatbaar. Voor het inrichten van het landelijk gebied betekent dit concreet dat het inrichtingsprogramma, anders dan het inrichtingsplan in de huidige regeling (de huidige Titel VII-ontei­gening), niet rechtstreeks tot een onteigening kan leiden. Het inrichten van het landelijk gebied kan in de voorgestelde regeling nog steeds de aanleiding van een onteigening vormen, maar alleen aan de hand van de in het omgevingsplan toegedeelde functies.

Toepassingsbereik

Onteigening is alleen mogelijk in het algemeen belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Dit belang met het oog waarop onteigend wordt (het onteigeningsbelang), wordt, zoals hiervoor beschreven, verbonden aan de toedeling van functies aan locaties. Het onteigeningsbelang vindt zijn concrete grondslag dus in deze functies. De term «functie» heeft onder de Omgevingswet een ruimere betekenis dan het planologische begrip «bestemming». De functie is het

²⁷⁹ Zie artikel 1.1, onderdeel JO, van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2).

²⁸⁰ Artikel 5.52 van de Omgevingswet.

²⁸¹ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, nr. E, blz. 123.

gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft.

Verondersteld zou kunnen worden dat dit bredere functiebegrip de toepassing van het onteigeningsinstrument mogelijk maakt voor meer gevallen en doelen, dan waarvoor het onder de Onteigeningswet kan worden toegepast. Naar het oordeel van de regering zal het feit dat een toegedeelde functie in de zin van de Omgevingswet een andere, ruimere betekenis heeft dan een bestemming in de zin van de Wet ruimtelijke ordening, de reikwijdte van de onteigeningsbevoegdheid in de praktijk niet doen verruimen. De onderbouwing van het onteigeningsbelang aan de hand van de toedeling van functies aan locaties, is namelijk niet het enige vereiste waaraan een onteigeningsbeschikking moet voldoen. De combinatie van de toedeling van functies als grondslag voor onteigening met de vereisten van noodzaak en urgentie sluit naar verwachting uit dat het onteigeningsinstrument in de praktijk vaker ingezet kan worden dan onder de Onteigeningswet. Voorbeelden van onderwerpen waarvoor in het bestemmingsplan geen bestemmingen worden gegeven maar waarvoor in het omgevingsplan wel functies kunnen worden toegedeeld zijn beeldbepalende bomen, gemeentelijke monumenten en waterwingebieden. Deze behoeven bescherming, maar het zal in de praktijk onnodig en onevenredig blijken om daarvoor te onteigenen. Aan de vereisten van noodzaak en urgentie zal in de regel niet worden voldaan omdat in veel gevallen met een minder bezwarende ingreep kan worden volstaan. Gedacht kan worden aan de vaststelling van regels die de gebruiksmogelijkheden van locaties met het oog op de functies die de locaties gaan vervullen, beperken of die in bescherming tegen schadelijke activiteiten voorzien. Ook kan gedacht worden aan het opleggen van gedoogplichten of handhaving. Kortom, onteigening komt in de regel pas aan de orde als de overheid in het algemeen belang kiest voor een ontwikkeling naar een andere functie, ander gebruik of ander beheer en niet slechts voor het stellen van beperkingen aan een voorgenomen ontwikkeling of het huidige gebruik of beheer. Op grond hiervan acht de regering de omzetting van de bestemmingsplanonteigening naar een onteigening in verband met toegedeelde functies in het omgevingsplan, een onteigening op grond van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of op grond van een projectbesluit aanvaardbaar.

In de huidige regeling kan onder voorwaarden worden onteigend voor globale bestemmingen. De eerste voorwaarde houdt in dat het bestemmingsplan niet zodanig vaag of onduidelijk mag zijn dat daaraan niet kan worden ontleend waarop uitvoering van het plan in feite zal neerkomen. Het bestemmingsplan vormt namelijk het toetsingskader voor de beoordeling of de onteigening nodig is. De tweede voorwaarde houdt in dat een duidelijk beeld wordt verschaft van de wijze van uitvoering die het bestuursorgaan in het algemeen belang het meest gewenst acht. De beleidsvisie daarover kan worden verbeeld in een verkavelings- of inrichtingsschets, of zijn verwoord in het bestemmingsplan, de bijbehorende toelichting, een beeldkwaliteitsplan of in een afzonderlijk besluit zoals een exploitatieplan.²⁸²

Onder de Omgevingswet is het mogelijk om in een omgevingsplan voor locaties te voorzien in een functietoedeling die ook ten opzichte van globale bestemmingsplannen nog ruimere bouwmogelijkheden en meer uiteenlopende gebruiksmogelijkheden biedt. Voor het antwoord op de vraag of onteigend kan worden voor een onteigeningsbelang dat zijn grondslag vindt in een omgevingsplan waarin aan de te onteigenen onroerende zaken een globale functie is toegedeeld, is bepalend of het op

²⁸² Rijkswaterstaat, Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure, 16 januari 2016, blz. 13.

grond van dat omgevingsplan voldoende duidelijk is dat het bestaande gebruik of de bestaande bebouwing moet wijken voor dat onteigeningsbelang. Als na verloop van tijd de wens opkomt om op een locatie met een globale functietoedeling één bepaalde vorm van ontwikkeling of gebruik van die locatie te verwezenlijken, waarbij niet alleen die beoogde vorm maar ook de bestaande bebouwing en het bestaande gebruik zijn toegestaan binnen de met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties gestelde regels, dan kan het geldende omgevingsplan niet dienen als onderbouwing van het onteigeningsbelang. Daaruit blijkt dan onvoldoende welke bouwwerken of gebruik uit het oogpunt van het algemeen belang zouden moeten worden verwezenlijkt. Het omgevingsplan staat dan immers meerdere vormen van bebouwing of gebruik toe, zonder een voorkeur uit te spreken voor de een of andere vorm. In zo'n situatie moet eerst worden verduidelijkt welke vorm van de ontwikkeling, het gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving de gemeente beoogt.

Dit doet de gemeenteraad door de met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan gestelde regels aan te passen en daarin tot uitdrukking te brengen dat hij het voortduren van het bestaande gebruik of het voortbestaan van bebouwing niet langer in het algemeen belang acht. Het wetsvoorstel verwoordt dit in de bepaling dat de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie moet zijn uitgesloten.²⁸³ Dit vereiste waarborgt dat de mogelijkheden voor de inzet van de onteigeningsbevoegdheid niet worden verruimd. Veelal zal de benodigde aanpassing van het omgevingsplan inhouden dat de regels specifiekere worden toegesneden op de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving. Welke mate van concretisering van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer in de praktijk nodig zal zijn, hangt af van de omstandigheden van het geval.

Grondslag in vastgesteld kerninstrument

De verbinding tussen de toedeling van functies en het onteigeningsbelang is uitgewerkt in de vorm van het vereiste dat het bestaan van het belang wordt aangetoond aan de hand van een van de genoemde kerninstrumenten. Alleen als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is, voldoende concreet mogelijk is gemaakt in een van de genoemde kerninstrumenten, kan het onteigeningsbelang worden aangetoond.

In aanvulling daarop wordt een procedurele waarborg gegeven door te bepalen dat alleen een vastgesteld omgevingsplan, een vastgesteld projectbesluit of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit als grondslag van het onteigeningsbelang kan dienen. Een onteigeningsbeschikking kan dus niet worden gegeven onder verwijzing naar een ontwerp van een van deze kerninstrumenten. De eis dat het kerninstrument is vastgesteld of verleend voordat de onteigeningsbeschikking wordt gegeven, staat in het teken van de rechtsbescherming van de belanghebbenden en een zorgvuldige besluitvorming door het voor dat kerninstrument bevoegde bestuursorgaan. Enerzijds waarborgt ze dat belanghebbenden zienswijzen naar voren hebben kunnen brengen over de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving. Anderzijds waarborgt ze dat het bestuursorgaan die zienswijzen in zijn afweging heeft kunnen betrekken. Met deze procedurele verbinding tussen het onteigeningsbelang en de onderbouwing daarvan behelst de voorgestelde regeling in wezen een codificatie van de procedurele koppeling die de Kroon heeft

²⁸³ Voorgesteld artikel 11.6, aanhef.

gelegd onder de huidige Ontheingingswet voor ontheinging voor de uitvoering van bestemmingsplannen, provinciale en rijksinpassingsplannen.

Overige aspecten

De voorgestelde regeling legt geen rechtstreekse koppeling tussen de bevoegdheid om te besluiten over de toedeling van functies in een kerninstrument en de bevoegdheid om te beslissen over de ontheinging. De toedeling van functies hoeft niet geregeld te zijn in een kerninstrument van de provincie of het Rijk zelf. Zo is het denkbaar dat een provincie of het Rijk een projectbesluit neemt voor een project dat grotendeels een basis heeft in het omgevingsplan. Een dergelijk projectbesluit hoeft dan maar beperkt de functietoedeling in het omgevingsplan te wijzigen. In dat geval kan het ontheingingsbelang gemotiveerd worden aan de hand van het projectbesluit in samenhang met het omgevingsplan. Ook wanneer het projectbesluit in het geheel niet leidt tot een wijziging van de functietoedeling in het omgevingsplan kan het projectbesluit van belang zijn. Het projectbesluit geeft dan concreet inzicht in de werken en maatregelen die nodig zijn om de toegedeelde functie te verwezenlijken en kan ook de toestemmingen bevatten die voor het project nodig zijn. Het projectbesluit is dan daarmee ook de concrete aanleiding om de (in het omgevingsplan) toegedeelde functie daadwerkelijk te verwezenlijken. Het biedt inzicht in de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving en het kan gebruikt worden voor de onderbouwing van de noodzaak en urgentie van de ontheinging.

Voor bepaalde locaties kan de wens bestaan om de daar aanwezige bouwwerken te moderniseren of te vervangen door gelijksoortige bebouwing. Gedacht kan worden aan modernisering van bestaande bebouwing door samenvoeging van panden en inpandige doorbraken. Een ander voorbeeld is de sloop van panden en vervangende nieuwbouw van soortgelijke, gemoderniseerde bebouwing in nagenoeg gelijke omvang.²⁸⁴ Om die wens te kunnen verwezenlijken zal veelal geen wijziging van de in het omgevingsplan toegedeelde functies nodig zijn. Tegelijk kunnen de toegedeelde functies geen grondslag bieden voor een ontheingingsbelang wanneer eigenaren niet tot de gewenste modernisering kunnen of willen overgaan en de gemeente die zelf wil uitvoeren. De Omgevingswet maakt het mogelijk deze locaties aan te wijzen als moderniseringslocatie.²⁸⁵ De aanwijzing verbindt hieraan het rechtsgevolg dat, zolang de modernisering niet is voltooid, het gebruik van de bouwwerken wordt geacht af te wijken van de regels in het omgevingsplan, ook al is het feitelijk gebruik van het bouwwerk in overeenstemming met het plan. Dit onweerlegbare rechtsvermoeden maakt dat de aanwijzing tot moderniseringslocatie als grondslag kan dienen voor een ontheingingsbelang.

6.3.6 Noodzaak tot ontheinging

In de voorgestelde regeling wordt het noodzaakvereiste als criterium voor de ontheinging vastgelegd.²⁸⁶ Zoals ook voor het vereiste van een ontheingingsbelang en het urgentiecriteria geldt, zal het bevoegd gezag bij de onderbouwing van een ontheingingsbeschikking moeten aantonen dat aan dit noodzaakcriterium is voldaan. De voorgestelde regeling legt daarbij vast wanneer de noodzaak tot ontheinging in ieder geval ontbreekt.

²⁸⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 477.

²⁸⁵ Op grond van artikel 4.18 van de Omgevingswet.

²⁸⁶ Voorgesteld artikel 11.7.

Ten eerste ontbreekt de noodzaak tot onteigening in ieder geval als de onteigenaar geen redelijke poging heeft ondernomen om de onroerende zaak in minnelijkheid te verwerven. Het minnelijk overleg dat volgens de Kroon onder de huidige Onteigeningswet in de bestuursrechtelijke fase moet worden gevoerd, blijft ook in de Omgevingswet een essentieel onderdeel van de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking. Zo wordt het ultimum remedium-karakter van het onteigeningsinstrument gewaarborgd.

Daarbij moet het minnelijk overleg een reëel en serieus overleg inhouden, waarbij wordt geprobeerd tot overeenstemming te komen. Wat onder een redelijke poging moet worden verstaan, hangt onder andere af van de omstandigheden van het geval. Het is niet mogelijk om dit in algemene termen aan te geven. Afhankelijk van de situatie kunnen de onderhandelingen ook betrekking hebben op de verwerving van een groter geheel dan de benodigde gronden, het toestaan van voortgezet gebruik, een aanbod van ruilgronden, de vestiging van een gebruiksrecht of de aanleg van bijkomende voorzieningen. Omdat de eigenaar in het stelsel van de onteigening niet verplicht kan worden om een schadeloosstelling anders dan in geld te aanvaarden,²⁸⁷ moet in ieder geval een aanbod in geld worden gedaan dat betrekking heeft op de onroerende zaak zoals deze bij de beschikking zal worden aangewezen. In het geval er naast de eigenaar andere rechthebbenden zijn en de eigenaar niet in staat of bereid is om de betrokken zaak vrij van lasten en rechten te leveren, zal de onteigenaar net als onder het huidige recht ook met die andere rechthebbenden moeten onderhandelen. Dit is in de voorgestelde regeling tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat het minnelijk overleg gericht moet zijn op verwerving «vrij van alle lasten en rechten». Een gelijke verplichting geldt wanneer de onteigenaar al wel eigenaar is van de te onteigenen onroerende zaak, maar met de onteigening de onroerende zaak wenst te bevrijden van zakelijke of persoonlijke rechten op die zaak.

Ten tweede ontbreekt de noodzaak tot onteigening als een geslaagd beroep wordt gedaan op zelfrealisatie. Met deze regeling voor zelfrealisatie wordt een ander belangrijk aspect gecodificeerd van de noodzaak waaraan de Kroon in de huidige regeling toetst. Onteigening is niet mogelijk als het belang waarvoor wordt onteigend in de door de onteigenaar gewenste vorm ook door de eigenaar zelf kan worden verwezenlijkt. Alleen de mededeling van een eigenaar dat hij een voornemen heeft om het plan zelf uit te voeren, volstaat daarbij niet. Deze eigenaar moet daadwerkelijk aantonen dat hij in staat is om de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving, op zich te nemen, in overeenstemming met de wijze die het bevoegd gezag voor ogen staat, dat hij daarvoor concrete en op uitvoering gerichte plannen heeft en dat hij die plannen ook kenbaar maakt aan het bevoegd gezag.

Over de band van het noodzaakcriterium worden verder drie bijzondere onteigeningen uit de Onteigeningswet overgenomen in de voorgestelde regeling. Het gaat om de onteigening van een gebouw in verband met de openbare orde, met de Opiumwet en met de leefbaarheid, gezondheid en veiligheid.²⁸⁸ In het stelsel van de Onteigeningswet zijn deze onteigeningen vormgegeven als onteigeningsgrondslag, in de voorgestelde regeling keren ze terug als bijzondere invulling van het noodzaakcriterium. Concreet houdt dit in dat het bevoegd gezag pas tot onteigening kan besluiten nadat eerst is geprobeerd het belang van het gebruik of beheer

²⁸⁷ HR 22 maart 1989, NJ 1990/251 (Vierboom/Winschoten) en HR 27 oktober 2006, NJ 2008/3 (Nieuwe Werklust Kleiwarenfabriek/Staat).

²⁸⁸ Voorgestelde artikelen 11.8 tot en met 11.10. Het gaat om de onteigeningen die in de Onteigeningswet in artikel 77, eerste lid, ten zevende en ten achtste, staan opgenomen.

van de fysieke leefomgeving te behartigen door de inzet van minder ingrijpende instrumenten: de genoemde aanschrijvingen en handhavingsbesluiten. De overige wettelijke criteria voor onteigeningsbeschikkingen, zoals de eis van voldoende minnelijk overleg, gelden onverkort voor de besluitvorming over onteigening in de bedoelde specifieke situaties.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het onteigeningsinstrument niet kan worden ingezet wanneer het algemeen belang kan worden gediend door de uitoefening van een minder ingrijpende bevoegdheid, zoals het opleggen van een gedoogplicht. In dat geval ontbreekt de noodzaak voor een onteigening. Onteigening zou dan onevenredige nadelige gevolgen meebrengen voor de rechthebbenden op de onroerende zaak. Het algemene bestuursrechtelijke evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, Awb, waarborgt dat onteigening een ultimatum remedium is en staat dan aan onteigening in de weg. Op dit punt is een aanvullende regeling in de voorgestelde regeling niet nodig.

6.3.7 Urgentie van onteigening

Ook het urgentie criterium wordt met de voorgestelde regeling gecodificeerd.²⁸⁹ Gemotiveerd moet worden dat binnen drie jaar vanaf het moment waarop de eigendom door de onteigenaar wordt verkregen een begin moet worden gemaakt met de uitvoering van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is. Onteigenaars kunnen dit aannemelijk maken aan de hand van concrete, op uitvoering gerichte projectplannen en planningen. Het urgentie criterium waarborgt dat eigenaren niet onnodig vroeg worden gestoord in hun eigendomsrecht.

Als startmoment van de driejaarstermijn geldt het moment waarop de onteigenaar de eigendom heeft verkregen. Vanaf dat moment kan de onteigenaar daadwerkelijk aan de slag met de verwezenlijking van het onteigeningsbelang. Het is reëel om voor de urgentietermijn bij dat moment aan te sluiten. Deze termijn sluit ook aan bij de regeling voor teruglevering in situaties waarin de onteigenaar niet tijdig is begonnen met de verwezenlijking van het onteigeningsbelang en waarin dezelfde termijn wordt gesteld.²⁹⁰ Het gelijktrekken van de beide termijnen draagt bij aan het vereenvoudigen en inzichtelijker maken van de onteigeningsregels. De voorgestelde termijn van drie jaar komt materieel overeen met de termijn van vijf jaar waaraan de Kroon in de huidige regeling toetst en die aanvangt op de dag van dat het koninklijk besluit wordt genomen.²⁹¹

6.3.8 Rechtsbescherming: bekrachtigingsprocedure

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was voorzien in bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen onteigeningsbeschikkingen volgens het algemene model van de Awb. Op grond daarvan zou voor belanghebbenden beroep openstaan tegen onteigeningsbeschikkingen. Zoals is aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 20 januari 2017,²⁹² is uit een groot deel van de consultatiereacties en de adviezen die over de consultatieversie zijn uitgebracht naar voren gekomen dat een verplichte rechterlijke betrokkenheid bij onteigeningsbeschikkingen zeer gewenst is.

²⁸⁹ Voorgesteld artikel 11.11.

²⁹⁰ Zie daarover ook paragraaf 6.3.11 van deze memorie van toelichting.

²⁹¹ Deze vijf jaar bestaat uit de twee jaar die de onteigenaar heeft om de eigenaar voor de burgerlijke rechter te dagvaarden en de drie jaar waarbinnen met de werkzaamheden begonnen moet zijn om teruglevering te voorkomen.

²⁹² Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 84 (brief over rechterlijke betrokkenheid bij alle onteigeningen).

Als reden daarvoor wordt er onder meer op gewezen dat dit onder de huidige Onteigeningswet ook het geval is. Binnen twee jaar gerekend vanaf het koninklijk besluit moet de onteigenaar de eigenaar dagvaarden om door de burgerlijke rechter de onteigening te horen uitspreken. Daardoor kan er geen onteigening plaatsvinden zonder dat een rechter zich heeft uitgesproken over de onteigening. Gelet op de genoemde reacties en adviezen, heeft de regering aanleiding gezien de voorgestelde onteigeningsprocedure zo te versterken dat de bestuursrechter bij elke onteigening betrokken zal zijn. Deze aanpassing waarborgt dat een eigenaar niet kan worden onteigend zonder dat de bestuursrechter zich heeft uitgesproken over de onteigening.

In de voorgestelde regeling krijgt deze rechterlijke betrokkenheid gestalte door voor onteigeningsbeschikkingen een specifieke bestuursrechtelijke procedure te introduceren: een procedure waarin het bevoegd gezag de bestuursrechter moet verzoeken om een onteigeningsbeschikking te bekrachtigen. De essentie van deze bekrachtigingsprocedure is dat de onteigeningsbeschikking, voordat zij in werking kan treden, in alle gevallen onderworpen wordt aan een toets door de bestuursrechter. Doorstaat de onteigeningsbeschikking deze toets, dan bekrachtigt de bestuursrechter de onteigeningsbeschikking en kan zij in werking treden. Het initiatief om de rechter in te schakelen ligt in alle gevallen bij het bestuursorgaan. Dit sluit aan bij de huidige Onteigeningswet, op basis waarvan het bevoegd gezag ook in alle gevallen het initiatief moet nemen om de rechter in te schakelen. Dat doet het bevoegd gezag door de eigenaar te dagvaarden voor de rechtbank om de onteigening te horen uitspreken. De rechter spreekt zich in de voorgestelde regeling uit over de onteigening door het verzoek tot bekrachtiging toe te wijzen of af te wijzen. Hoewel deze rechterlijke bekrachtiging geen precedent kent in het algemene bestuursrecht, komen de toetsingsactiviteiten die de bestuursrechter moet verrichten grotendeels overeen met zijn gebruikelijke taken in beroepsprocedures. Nieuw in de bekrachtigingsprocedure is dat het niet alleen de door de belanghebbende aangevoerde gronden zijn die de reikwijdte van de zaak bepalen, maar dat de wet daarnaast voorschrijft welke aspecten de bestuursrechter in alle gevallen moet toetsen. Het vereiste van de bekrachtiging brengt mee dat het bevoegd gezag de inwerkingtreding van de onteigeningsbeschikking niet in eigen hand heeft. Hierin wijkt de bekrachtigingsprocedure af van de hoofdregel die inhoudt dat een besluit in werking treedt nadat het bestuursorgaan het besluit bekend gemaakt heeft.²⁹³ Naar de letter houdt een bekrachtiging in dat kracht wordt gegeven aan dat wat bekrachtigd wordt. Toegepast op een onteigeningsbeschikking betekent dit dat bekrachtiging een noodzakelijke voorwaarde is voor de inwerkingtreding van die beschikking. Daarmee heeft de bekrachtiging hetzelfde rechtsgevolg als een besluit tot goedkeuring van een besluit van een bestuursorgaan zoals geregeld in afdeling 10.2.1 Awb. Op grond van artikel 10:25 Awb kan een aan goedkeuring onderworpen besluit pas in werking treden nadat een ander, toezichthoudend bestuursorgaan de daarvoor vereiste toestemming heeft gegeven. Voor het overige heeft de bekrachtigingseis geen gevolgen voor de verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag. Net als bij andere besluiten draagt het bestuursorgaan zelf de volledige verantwoordelijkheid voor de zorgvuldige voorbereiding, de belangenafweging, de motivering en de rechtmatigheid van de onteigeningsbeschikking.

Om te voorkomen dat ná de bekrachtiging alsnog een beroepsprocedure in twee instanties tegen de beschikking zou moeten worden geboden, biedt de bekrachtigingsprocedure ook de rechtsbescherming die een beroepsprocedure in eerste instantie zou hebben geboden in het geval

²⁹³ Vergelijk artikel 3:40 en volgende Awb, zie ook het voorgestelde artikel 11.12.

tegen de onteigeningsbeschikking beroep zou hebben opengestaan.²⁹⁴ Een beroep in twee instanties na de bekrachtigingsprocedure zou de doelmatigheid uit een oogpunt van zowel de rechtsbescherming als de voortgang van de verwezenlijking van het onteigeningsbelang niet dienen. Aan de belanghebbenden wordt daarom de mogelijkheid geboden om bij de bestuursrechter bedenkingen in te dienen. Tegen de bekrachtigingsuitspraak zal wel hoger beroep worden opengesteld.²⁹⁵ In de voorgestelde regeling is bepaald dat een onteigeningsbeschikking niet kan worden betrokken in gecoördineerde besluitvorming als bedoeld in afdeling 3.5 Awb.²⁹⁶ Zonder deze wettelijke bepaling zou een coördinerend bestuursorgaan kunnen besluiten tot de coördinatie van een onteigeningsbeschikking met het omgevingsplan dat de grondslag voor het onteigeningsbelang vormt. Dat zou tot de ongewenste situatie leiden dat rechtstreeks beroep tegen de onteigeningsbeschikking mogelijk wordt, zonder toepassing van de bekrachtigingsprocedure. Als consequentie daarvan zou de gewenste rechterlijke betrokkenheid niet gegarandeerd zijn voor gecoördineerde onteigeningsbeschikkingen. Ook zou dit naar het oordeel van de regering niet bijdragen aan de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.

Verzoek tot bekrachtiging

Anders dan bij een reguliere beroepsprocedure is er geen beroepschrift dat de procedure bij de bestuursrechter inleidt. De procedure start met een verzoek van het bevoegd gezag om de gegeven onteigeningsbeschikking te bekrachtigen. Het verzoekschrift moet, naar analogie met de Awb,²⁹⁷ worden ingediend binnen een termijn van zes weken, met ingang van de dag na die waarop het besluit ter inzage is gelegd. Overschrijding van deze termijn van zes weken heeft als consequentie dat het verzoek niet-ontvankelijk is, en dat het bestuursorgaan een nieuwe onteigeningsbeschikking moet geven als het nog steeds tot onteigening van de onroerende zaak wil overgaan.

Het verzoek kan alleen worden gedaan door het bevoegd gezag. Het gaat immers over de onteigeningsbeschikking van het bevoegd gezag die bekrachtigd moet worden. Daar past niet bij dat het verzoek ook door een ander kan worden gedaan, zoals door de rechtspersoon op naam waarvan onteigend zal worden. Ook een belanghebbende kan het verzoek tot bekrachtiging niet indienen.

Met het verzoek legt het bevoegd gezag de gegeven onteigeningsbeschikking over. Verder verstrekt het bestuursorgaan aan de rechter de op de onteigeningsbeschikking betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor de behandeling van het verzoek. Hieronder vallen in ieder geval het onteigeningsdossier dat ter inzage heeft gelegen, logboeken van het gevoerde minnelijke overleg, de onderbouwing van het onteigeningsbelang, zoals het omgevingsplan, bewijsstukken van wie zijn aangeschreven, waaronder een lijst van belanghebbenden, de zienswijzen en bewijsstukken van publicaties.

Het verzoek moet worden ingediend bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar de onroerende zaken die in de onteigeningsbeschikking zijn aangewezen, liggen. Dit komt overeen met de relatieve bevoegdheid voor het vaststellen van de schadeloosstelling, zodat beide procedures als hoofdregel bij dezelfde rechtbank worden gevoerd. Zijn in de onteige-

²⁹⁴ Voorgesteld artikel 2.1, onder B, voegt de onteigeningsbeschikking toe aan artikel 1, van bijlage 2 Awb.

²⁹⁵ Zie hierover ook de paragrafen 2.1.3.2 (onder «gelijkwaardig beschermingsniveau»), 3.5 (onder «beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter»), 6.2.4 en 12.2.3 (onder «beroep in twee instanties») van deze memorie van toelichting.

²⁹⁶ Voorgesteld artikel 11.13.

²⁹⁷ Artikel 6:7 Awb.

ningsbeschikking onroerende zaken aangewezen die in het rechtsgebied van meer dan een rechtbank liggen, dan is de rechtbank bevoegd binnen het rechtsgebied waarvan het bestuursorgaan zijn zetel heeft. Deze bevoegdheidsregeling voorkomt dat er onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de bevoegde rechtbank, bijvoorbeeld bij de onteigening voor grote lijninfrastructuur die in meer dan één rechtsgebied komt te liggen. Voor het bestuursorgaan is meteen duidelijk bij welke rechtbank het verzoek moet worden ingediend, terwijl voor de belanghebbenden duidelijk is bij welke rechtbank zij hun bedenkingen kunnen indienen. Binnen de randvoorwaarde van duidelijkheid doet deze bevoegdheidsregeling zoveel mogelijk recht dat aan het algemeen bestuursprocesrechtelijke uitgangspunt dat de belanghebbende in de regel in het eigen arrondissement terecht moet kunnen.²⁹⁸

Basistoets

De bestuursrechter onderwerpt de onteigeningsbeschikking in alle gevallen aan een basistoets.²⁹⁹ Het gaat om een ambtshalve toetsing, die ook wordt uitgevoerd als de ingebrachte bedenkingen daar geen aanleiding toe geven en ook wanneer er geen bedenkingen zijn ingebracht. Deze basistoets, die vier aspecten omvat, vormt de inhoudelijke waarborg dat niemand onteigend zal worden zonder dat een rechter zich heeft uitgesproken over de onteigening.

Het eerste onderdeel van de basistoets betreft de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking. De rechter toetst of deze voorbereiding volgens de wettelijke vormvoorschriften van de Omgevingswet en de Awb is verlopen. Het gaat om de voorgeschreven eisen aan de terinzagelegging en kennisgeving van de ontwerpbeschikking die als minimale waarborgen voor de rechthebbenden moeten worden beschouwd en waarvan strikte naleving noodzakelijk is.

De andere drie onderdelen van de basistoets betreffen de eerder beschreven criteria van een onteigeningsbelang, de noodzaak en de urgentie. Aan deze criteria moet worden voldaan op het moment waarop het bevoegd gezag de beschikking geeft en moet ook worden voldaan op het moment waarop de bestuursrechter de bekrachtiging uitspreekt. Als aan een of meer van deze criteria niet wordt voldaan, dan wijst de rechter het verzoek tot bekrachtiging af. Het woord «kennelijk» bij de criteria van de noodzaak en de urgentie drukt uit dat voor de basistoets volstaat dat de rechter beoordeelt of hieraan evident niet wordt voldaan. Als basistoets kan de rechterlijke toets aan deze criteria niet verder strekken, omdat de rechter – zonder bedenkingen – niet beschikt over de casusspecifieke gegevens en argumenten die voor een verdergaande toets nodig zijn. De eerste twee onderdelen van de basistoets lenen zich wel voor een volle toets.

Mogelijkheid van bedenkingen

Als consequentie van het uitgangspunt dat de bekrachtigingsprocedure bij de rechtbank ook de rechtsbeschermingsfunctie van de behandeling van een beroep in eerste aanleg vervult, wordt aan belanghebbenden (in de zin van artikel 1:2 Awb) de gelegenheid geboden hun argumenten tegen de onteigeningsbeschikking aan de rechter voor te leggen. De voorgestelde regeling biedt deze gelegenheid in de vorm van een bedenking, die in zoverre een vergelijkbare functie heeft als het beroepschrift in een reguliere beroepsprocedure. De termijn om schriftelijk bedenkingen bij de rechter in te dienen bedraagt, net als de termijn voor het indienen van het verzoek, zes weken, eveneens met ingang van de dag na die waarop het

²⁹⁸ Kamerstukken II 1991/92, 22 495, A, blz. 75.

²⁹⁹ Voorgesteld artikel 16.107.

besluit ter inzage is gelegd. Dit zorgt ervoor dat de rechter aan het einde van deze termijn van zes weken een compleet dossier van verzoek en bedenkingen heeft. Wanneer de bedenking wordt ingediend voordat het bevoegd gezag het verzoek heeft ingediend, dan houdt de rechter de bedenking aan. Een eerder dan het verzoek ingediende bedenking wordt dus niet als prematuur buiten beschouwing gelaten.

Deze door de belanghebbenden ingediende bedenkingen kunnen de bestuursrechter aanleiding geven om aanvullend op de basistoets een meer casusspecifieke toetsing van de rechtmatigheid van de onteigeningsbeschikking voor een bepaalde rechthebbende te verrichten. Belanghebbenden kunnen bijvoorbeeld aanvoeren dat de onteigenaar onvoldoende minnelijk overleg heeft gevoerd, dat hun grond niet nodig is voor de verwezenlijking van het onteigeningsbelang of dat zij de voorgenomen ontwikkeling zelf willen en kunnen verwezenlijken. Er geldt geen getrappt stelsel voor het indienen van bedenkingen.³⁰⁰ Bedenkingen van belanghebbenden die geen zienswijze hebben ingediend, hoeven niet om die reden buiten beschouwing te worden gelaten. Dat zulke bedenkingen bij de inhoudelijke behandeling worden betrokken, betekent niet dat de bestuursrechter – meer of minder vol toetsend – deze bedenkingen ook gegrond moet achten en zich van bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking zou moeten onthouden. Zoals hierna wordt toegelicht, heeft de bestuursrechter de ruimte en de verantwoordelijkheid om een passende toetsingsmaatstaf en toetsingsmoment te kiezen. Daarbij kan de rechter, afhankelijk van de rechtsgrond waarop een bedenking steunt, gewicht toekennen aan de opstelling van de belanghebbende in het minnelijk overleg en de openbare voorbereidingsprocedure.

Om de belanghebbenden duidelijk te maken dat zij bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking bij de bestuursrechter kunnen inbrengen, neemt het bestuursorgaan in de bekendmaking en mededeling van de onteigeningsbeschikking een rechtsmiddelenclausule op. Daarin staat vermeldt dat het bevoegd gezag de bestuursrechter zal verzoeken de beschikking te bekrachtigen, dat belanghebbenden binnen de genoemde zes weken bedenkingen kunnen inbrengen tegen de beschikking en dat de beschikking pas in werking zal treden met ingang van de dag na die waarop de uitspraak waarbij zij is bekrachtigd op de voorgeschreven wijze ter inzage is gelegd.³⁰¹

Verhouding tot de Awb

De bekrachtigingsprocedure is een nieuwe procedure die het bestuursrecht niet kent en waarvoor specifieke bepalingen nodig zijn omdat de bepalingen uit de Awb over de beroepsprocedure een ander doel dan de bekrachtiging kennen en daarmee niet eenvoudig toepassing kunnen vinden. De voorgestelde regeling vertoont in zoverre overeenkomsten met de verzoekschriftprocedure voor schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten die al deel uitmaakt van de Awb.³⁰²

In de eerste plaats is gezien welke onderdelen van hoofdstuk 6 en hoofdstuk 8 van de Awb van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard, vanuit de gedachte dat daar waar dat mogelijk is, daar ook voor gekozen moet worden. Dit heeft ertoe geleid dat bepalingen die gaan over de behandeling door een enkelvoudige of meervoudige kamer, wraking en

³⁰⁰ Dit komt in de voorgestelde regeling tot uiting doordat artikel 6:13 Awb niet is opgenomen in de opsomming van artikelen die van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Zie het voorgestelde artikel 16.113.

³⁰¹ Voorgesteld artikel 16.33e, tweede lid.

³⁰² Artikel 8:88 en volgende Awb.

verschoning, de partijen, getuigen, deskundigen en tolken, de verzending van stukken, de finaliteit van de rechterlijke behandeling, het vooronderzoek en de bestuurlijke lus van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.³⁰³ Daarnaast zijn er voor een aantal onderdelen van de Awb in de voorgestelde regeling soortgelijke bepalingen opgenomen, zoals wat betreft de vereenvoudigde behandeling en de inhoud van de uitspraak.³⁰⁴ Het van overeenkomstige toepassing verklaren is voor deze onderdelen niet mogelijk. Wel komt de strekking van deze bepalingen overeen met de vergelijkbare bepalingen uit de Awb.

De bestuursrechter kan hiermee in de bekrachtigingsprocedure beschikken over nagenoeg dezelfde bevoegdheden om procesbeslissingen te nemen als de bevoegdheden die de bestuursrechter ter beschikking staan in een beroepsprocedure. Een uitzondering is gemaakt voor rechterlijke bevoegdheden waarvoor in de bekrachtigingsprocedure geen reële toepassingsmogelijkheden bestaan. Concreet betekent dit dat de bepalingen over verwijzing naar een andere bestuursrechter en de bepalingen over voeging en splitsing van de zaak niet van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.

Ook de meeste waarborgen die de Awb aan partijen binnen de procedure biedt, komen hiermee terug in de bekrachtigingsprocedure. Hier betreft de uitzondering het recht om een voorlopige voorziening te vragen. Dit is niet van overeenkomstige toepassing verklaard omdat een procedure over een verzoek om voorlopige voorziening geen enkele waarde toevoegt binnen de context van de bekrachtigingsprocedure. De beschikking is nog niet in werking getreden hangende het verzoek om bekrachtiging en kan dus niet bij wijze van voorlopige voorziening worden geschorst. Een rechthebbende kan, anders gezegd, geen procesbelang hebben bij een verzoek tot schorsing van de beschikking. De omgekeerde situatie, een verzoek van een bevoegd gezag dat erop gericht is hangende het verzoek om bekrachtiging de effectuering van de eigendomsontnemingsmogelijkheid te maken, valt buiten de reikwijdte van de voorlopige voorzieningsprocedure. Toewijzing van een dergelijk verzoek zou namelijk tot de voorziening leiden dat de beschikking voorlopig als onherroepelijk zou hebben te gelden, wat de regering te verstrekkend acht.

Uitspraak tot bekrachtiging

De uitspraak in de bekrachtigingsprocedure houdt in dat het verzoek wordt toegewezen of wordt afgewezen. Een gedeeltelijke toewijzing en daarmee ook een gedeeltelijke afwijzing is mogelijk. Als de rechter het verzoek geheel of gedeeltelijk toewijst, bekrachtigt hij de onteigeningsbeschikking dan ook geheel of gedeeltelijk. De bestuursrechter doet uitspraak op basis van het verzoekschrift, de onteigeningsbeschikking die met het verzoek is overgelegd, de stukken die door het bevoegd gezag zijn verstrekt, de basistoets, de bedenkingen en het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting.

Over de wijze van toetsing door de bestuursrechter merkt de regering het volgende op. Bij de bekrachtigingsprocedure gaat het om een nieuwe, op zichzelf staande procedure, die duidelijk verschilt van de gebruikelijke bestuursrechtelijke rechtsgang van beroep tegen besluiten. Dit maakt dat het niet bij voorbaat een gegeven is dat de bestuursrechtelijke dogmatiek over beroepsprocedures ook van toepassing zou zijn op de bekrachtigingsprocedure. Anders dan in het algemene bestuursrecht waar als hoofdregel geldt dat de bestuursrechter in beroep de rechtmatigheid van een besluit beoordeelt naar het recht dat gold, en de feiten en omstandig-

³⁰³ Voorgesteld artikel 16.113.

³⁰⁴ Respectievelijk in de voorgestelde artikelen 16.103 en 16.109.

heden zoals die zich voordeden ten tijde van het nemen van het besluit door het bevoegd gezag (de zogenoemde toetsing «ex tunc»), ziet de regering in de aard van de bekrachtiging nadrukkelijk ruimte voor een rechterlijke toetsing waarin ook betekenis toekomt aan veranderingen in de juridische, beleidsmatige of feitelijke context van de onteigeningsbeschikking nadat het bevoegd gezag de beschikking heeft gegeven (de zogenoemde toetsing «ex nunc»). De bekrachtiging is immers een noodzakelijke voorwaarde voor de inwerkingtreding van de onteigeningsbeschikking. Anders dan bij beroepsprocedures tegen besluiten, ligt het daarom in de rede dat de rechtbank de rechtmatigheid van het besluit in beginsel beoordeelt naar het moment van de bekrachtiging.

De voorgestelde regeling bevat geen wettelijke bepaling die de toetsing «ex nunc» aan de rechtbank voorschrijft, omdat zo'n verplichting naar de mening van de regering niet nodig is. Ook zonder wettelijke verplichting om «ex nunc» te toetsen is de rechter niet gebonden aan het beginsel van toetsing «ex tunc». Dat beginsel geldt weliswaar voor beroepsprocedures maar is niet van toepassing op de bekrachtigingsprocedure. Als nieuwe, geheel eigensoortige procedure is de bekrachtigingsprocedure namelijk niet onderworpen aan de algemeen bestuursrechtelijke beginselen die voor reguliere beroepsprocedures gelden. Daarmee heeft de rechter de bevoegdheid om zelf zijn toetsingsmoment te bepalen en daarbij voor «ex nunc» te kiezen. De regering vertrouwt erop dat de bestuursrechter deze bevoegdheid passend zal uitoefenen. Bij de keuze voor het rechterlijke toetsingsmoment kan de rechter daarbij betekenis toekennen aan het gegeven dat onteigening ingrijpt in een fundamenteel recht, het eigendomsrecht, dat wordt beschermd door de Grondwet en het Eerste Protocol.

Over de intensiteit van de rechterlijke toetsing, merkt de regering nog het volgende op. In het algemene bestuursrecht geldt als uitgangspunt dat de rechter zelf bepaalt welke mate van toetsingsintensiteit hem gepast voorkomt bij de behandeling van beroepen tegen besluiten, waarbij de aard van de besluiten leidend is. Daar waar aan een bestuursorgaan vrijheid toekomt om beleid te voeren, ontziet de rechter deze bestuurlijke beoordelings- en beleidsvrijheid in beginsel. Hij intervenueert pas wanneer voldoende duidelijk is dat het bestuur die vrijheid zodanig heeft gebruikt dat die invulling van de beleidsvrijheid naar objectieve maatstaven geen eerbiediging verdient. Deze toetsing, de vraag of het bestuur in redelijkheid heeft kunnen komen tot zijn besluit, wordt wel marginale toetsing genoemd. Daartegenover staat een volle toetsing, waarbij de rechter zich aanzienlijk minder terughoudend moet opstellen, zoals het geval is bij toetsing van een besluit aan wettelijke voorschriften die geen beoordelings- of beleidsvrijheid aan het bestuur laten. In zulke gevallen mag de rechter zijn objectieve oordeel min of meer ongeclausuleerd voor het oordeel van het bestuursorgaan in de plaats stellen.

Wat onteigeningsbeschikkingen betreft, geldt dat het bevoegd gezag bij zijn besluitvorming over onteigening gebonden is aan de wettelijk verankerde criteria (het bestaan van een onteigeningsbelang en de criteria van noodzaak en urgentie). Bovendien komt ook hier betekenis toe aan het gegeven dat onteigening ingrijpt in een fundamenteel recht, het eigendomsrecht, dat wordt beschermd door de Grondwet en het Eerste Protocol. Naar het oordeel van de regering is de bestuursrechter in staat om ook voor onteigeningsbeschikkingen, met inachtneming van de geschetste context, de juiste toetsingsmaatstaf te hanteren.

Om voortgang in de procedure te behouden wordt aan de rechtbank een termijn gegeven om uitspraak te doen. Deze termijn bedraagt zes maanden nadat het de reactie op de bedenkingen van het bevoegd gezag

heeft ontvangen, of, als er geen bedenkingen zijn ingediend, zes maanden nadat de termijn om bedenkingen in te dienen is afgelopen.³⁰⁵

Het bevoegd gezag legt de uitspraak ter inzage, samen met de beschikking waarop de uitspraak betrekking heeft.³⁰⁶ Voorafgaand aan de terinzagelegging geeft het bevoegd gezag aan de belanghebbenden kennis van de uitspraak door toezending. Het bevoegd gezag geeft van de uitspraak ook kennis in de Staatscourant en in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze en in de Staatscourant, als de uitspraak gaat over een beschikking van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan.³⁰⁷ Bij de toezending en de kennisgevingen vermeldt het bevoegd gezag waar en wanneer de uitspraak ter inzage zal liggen.

Een onteigeningsbeschikking die door de rechter is bekrachtigd treedt in werking met ingang van de dag na die waarop de uitspraak ter inzage is gelegd.

Mogelijkheid van hoger beroep

Tegen de bekrachtigingsuitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.³⁰⁸ Hoger beroep kan worden ingesteld door een belanghebbende en door het bevoegd gezag. Geen hoger beroep kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking heeft ingebracht.³⁰⁹ De termijn om het hoger beroep in te dienen bedraagt zes weken en start op de dag nadat de rechtbank de bekrachtigingsuitspraak aan de belanghebbenden heeft verzonden.³¹⁰ Om te voorkomen dat er te lang onzekerheid bestaat over de onteigening wordt in de voorgestelde regeling de termijn waarbinnen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in hoger beroep moet doen, vastgelegd op zes maanden.

In de voorgestelde regeling is vastgelegd, dat belanghebbenden het betaalde griffierecht ook vergoed krijgen als het hoger beroep ongegrond wordt verklaard.³¹¹ Ook de kosten die de belanghebbende in verband met het hoger beroep redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan vergoed.³¹²

6.3.9 Onteigeningsakte

Nieuw in het onteigeningsrecht is de onteigeningsakte.³¹³ Door inschrijving van deze notariële onteigeningsakte in de openbare registers verkrijgt de onteigenaar de onroerende zaak vrij van alle lasten en rechten die met betrekking tot deze zaak bestaan. Op verzoek van de onteigenaar kan deze akte worden opgemaakt als aan drie voorwaarden is voldaan. In de voorgestelde regeling is daarbij aangegeven welke documenten de onteigenaar aan de notaris zal moeten overleggen, zodat de notaris snel en eenduidig kan zien of aan de gestelde voorwaarden is voldaan. De eerste voorwaarde is dat voorafgaand aan het opmaken van de onteigeningsakte de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is geworden. Dit kan worden aangetoond door het overleggen van een afschrift van de uitspraak in hoger beroep over een uitspraak op een verzoek tot bekrach-

³⁰⁵ Voorgesteld artikel 16.105.

³⁰⁶ Voorgesteld artikel 16.114.

³⁰⁷ Voorgesteld artikel 16.115.

³⁰⁸ Voorgesteld artikel 16.117.

³⁰⁹ Voorgesteld artikel 16.118, naar analogie van artikel 6:13 in samenhang met artikel 6:24 Awb.

³¹⁰ Artikel 6:7 Awb.

³¹¹ Voorgesteld artikel 16.119.

³¹² Voorgesteld artikel 16.120.

³¹³ Voorgesteld artikel 11.15 en volgende.

tiging of door een verklaring van de griffier van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State dat binnen de beroepstermijn geen hoger beroep tegen de bekrachtigingsuitspraak is ingesteld.³¹⁴

De tweede voorwaarde voor het opmaken van de onteigeningsakte is dat ook het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of het projectbesluit dat de grondslag voor het onteigeningsbelang vormt, onherroepelijk is geworden. De onteigenaar moet dit aantonen door overlegging van een afschrift van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over dat besluit, of een verklaring van de griffier van de betrokken rechtbank of van de griffier van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat binnen de beroepstermijn geen beroep is ingesteld of een verklaring van de griffier van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat binnen de hogerberoepstermijn tegen de rechtbankuitspraak geen hoger beroep is ingesteld.³¹⁵

Als derde voorwaarde wordt gesteld dat voorafgaand aan het opmaken van de onteigeningsakte de door de rechtbank vastgestelde voorlopige schadeloosstellingen zijn betaald, of geconsigneerd in de gevallen waarin de rechtbank dat heeft bepaald.³¹⁶ Als de schadeloosstellingsprocedure inmiddels is beëindigd omdat een schikking tussen alle partijen tot stand is gekomen, dan wordt in plaats van de betalingsbewijzen van de voorlopige schadeloosstelling, het proces-verbaal overgelegd van de zitting bij de rechtbank waarin deze overeenstemming is bereikt. Duidelijkheidshalve wordt opgemerkt dat het niet noodzakelijk is dat de schadeloosstellingsprocedure is afgerond op het moment van het opmaken van de onteigeningsakte.

De akte moet worden opgemaakt binnen twee maanden nadat aan de drie genoemde voorwaarden is voldaan. Als de akte niet op tijd wordt opgemaakt, dan moeten de onteigenaar en het bevoegd gezag een nieuwe procedure beginnen. Met het inschrijven van de onteigeningsakte in de openbare registers verkrijgt de onteigenaar, zoals gezegd, de eigendom van de onroerende zaak vrij van alle lasten en rechten die met betrekking tot deze zaak bestaan.

In veruit de meeste gevallen kan de onteigenaar nu over de onroerende zaak beschikken om het onteigeningsbelang te verwezenlijken. In de gevallen waarin dat niet het geval is, doordat de voormalig eigenaar of een andere rechthebbende de onroerende zaak niet wil ontruimen, kan de voorzieningenrechter op verzoek van de onteigenaar bij een in executoriale vorm afgegeven bevelschrift de nodige bevelen geven om de onteigenaar in het bezit van de onteigende onroerende zaak te stellen.³¹⁷ Om het bevelschrift te kunnen verkrijgen moet de onteigenaar een afschrift van de onteigeningsakte en het bewijs van de inschrijving daarvan in de openbare registers aan de voorzieningenrechter overleggen.

6.3.10 Schadeloosstellingsprocedure

Recht op schadeloosstelling

In de Grondwet is vastgelegd dat onteigening alleen kan plaatsvinden tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling. Alle schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de onteigening, moet worden vergoed, zoals ook tot uitdrukking is gebracht in het voorgestelde artikel 15.18.

³¹⁴ Voorgesteld artikel 11.16, eerste lid, onder a, en tweede lid.

³¹⁵ Voorgesteld artikel 11.16, eerste lid, onder b en derde lid.

³¹⁶ Voorgesteld artikel 11.16, eerste lid, onder c, en vierde lid.

³¹⁷ Voorgesteld artikel 11.20.

In de voorgestelde regeling is vastgelegd wie als gevolg van de onteigening recht heeft op een schadeloosstelling. In de eerste plaats is dit de eigenaar van de onroerende zaak.³¹⁸ Aan deze eigenaar komt schadeloosstelling toe voor de waarde van de onteigende zaak en, voor zover van toepassing, ook de waardevermindering van het overblijvende, niet-ontei­gende deel van de onroerende zaak. Daarnaast kan de eigenaar aanspraak maken op vergoeding van bijkomende kosten.

Het recht op schadeloosstelling komt verder toe aan degene wiens zakelijk of persoonlijk recht op de onroerende zaak als gevolg van de onteigening komt te vervallen: erfpachters, opstallers, eigenaren van een heersend erf in geval van een erfdienstbaarheid, rechthebbenden op rechten van gebruik en bewoning, bezitters, huurkopers, huurders en onderhuurders, pachters en onderpachters en schuldeisers bij een kwalitatieve verplichting.³¹⁹ Voor zover in de voorgestelde regeling niet anders is bepaald, zijn de regels voor het vaststellen van de schadeloosstelling voor de eigenaar van overeenkomstige toepassing op de vaststelling van de schadeloosstelling voor deze rechthebbenden. Hetzelfde recht op schadeloosstelling hebben ook rechthebbenden op oude zakelijke rechten, zoals het recht van beklemming en de grondrente, die op grond van het Burgerlijk Wetboek niet meer kunnen worden gevestigd, maar die nog wel kunnen voorkomen op grond van het overgangsrecht van het genoemde wetboek.³²⁰

De hypotheekhouder en de ingeschreven beslaglegger hebben geen recht op een afzonderlijke schadeloosstelling. Zij kunnen zich beroepen op hun verhaalsrechten (zaaksvervanging).³²¹ En ook de vruchtgebruiker heeft geen recht op een afzonderlijke schadeloosstelling. Hij kan zich beroepen op een vruchtgebruik op de schadeloosstelling.³²²

Ongewijzigd blijft dat het recht op schadeloosstelling beperkt blijft tot de aanspraken die een rechtspersoon rechtstreeks op de onteigenaar zou hebben bij een normale overdracht naar burgerlijk recht (zonder de titelzuiverende werking van de onteigening). Aan de economisch eigenaar komt onder het nieuwe recht dus ook geen eigen zelfstandig recht op schadeloosstelling toe.³²³

Bevoegde rechter

De burgerlijke rechter blijft de bevoegde rechter om de schadeloosstelling vast te stellen. Naar de mening van de regering biedt deze rechter de beste waarborg dat de schadeloosstelling die aan de eigenaar en overige rechthebbenden op de onroerende zaak behoort toe te komen, een volledige vergoeding vormt voor alle schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de eigendomsontnemning. Als bevoegde rechter in geschillen over minnelijke (niet op onteigening betrekking hebbende) grondtransacties is de burgerlijke rechter bekend met de vraagstukken die aan de eigendomsoverdracht verbonden zijn en die van invloed kunnen zijn op de schadeloosstelling.

De rechtbank stelt de schadeloosstelling zelfstandig vast. Dat betekent dat de rechter tot een eigen en volledig oordeel moet komen over de schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de onteigening. Niet de

³¹⁸ Voorgesteld artikel 15.17.

³¹⁹ Voorgesteld artikel 15.27.

³²⁰ Het overgangsrecht als bedoeld in artikel 150 van de Overgangswet Nieuw Burgerlijk Wetboek.

³²¹ Op grond van artikel 3:229 BW respectievelijk artikel 507a Rv.

³²² Op grond van artikel 3:213 BW.

³²³ Zie HR 24 juni 1992, NJ 1993/548 (Ogenia/Den Haag). Dat laat overigens onverlet dat de schade van de juridisch eigenaar als gevolg van de overeenkomst met de economisch eigenaar wel voor vergoeding in aanmerking kan komen, HR 31 januari 1996, NJ 1996/615 (Rotij Bouwontwikkeling/Etten-Leur).

punten die de partijen in het minnelijk overleg voorsnog verdeeld hebben gehouden en ook niet de redelijkheid van de aangeboden schadeloosstelling vormen het onderwerp van de procedure, maar de wettelijke taak die deze rechter heeft om de schadeloosstelling vast te stellen. Aan zijn oordeel over de schadeloosstelling kan de rechter bovendien feiten ten grondslag leggen die niet door de partijen zelf zijn aangedragen.

Procedure

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: het Rv) is op de schadeloosstellingsprocedure van toepassing.³²⁴ De verzoekprocedure van het Rv vormt de basis voor de procedure tot het vaststellen van de schadeloosstelling. Voorgesteld wordt deze basisprocedure aan te vullen met een verplicht schriftelijk bericht van deskundigen en een mondelinge behandeling over het deskundigenbericht, waarna de rechter bij beschikking de schadeloosstelling vaststelt. De voorgestelde schadeloosstellingsprocedure sluit aan bij de doelstellingen van de vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht voor procedures bij de burgerlijke rechter.³²⁵ Door in te zetten op een vroegtijdig contact van partijen met de rechter, door de mogelijkheden tot het voeren van regie en maatwerk door de rechter te verbeteren en door de uitwisseling van standpunten en processtukken tussen partijen, de rechter en andere betrokkenen te stroomlijnen, ontstaat een eenvoudige en flexibele schadeloosstellingsprocedure, die recht doet aan de belangen van alle betrokken partijen. Voor een goed verloop van de procedure kan de rechter bovendien bepalen dat termijnen worden verlengd of verkort en dat aanvullende proceshandelingen zullen plaatsvinden.³²⁶

De onteigenaar is niet verplicht de schadeloosstellingsprocedure direct na het vaststellen en bekendmaken van de onteigeningsbeschikking te starten. Hij kan er ook kiezen om het verzoek aan de rechtbank pas te doen als de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is geworden. Daarmee voorkomt de onteigenaar het risico dat de schadeloosstellingsprocedure nutteloos wordt gevoerd en wordt flexibiliteit in de regeling gebracht. Om de eigenaar en overige rechthebbenden op de onroerende zaak niet te lang in onzekerheid te laten verkeren, is wel bepaald dat het verzoek aan de rechter tot het vaststellen van de schadeloosstelling moet worden gedaan uiterlijk twaalf maanden nadat de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is geworden.³²⁷

De mogelijkheid tot een vervroegde opneming van de onroerende zaak³²⁸ keert in de voorgestelde regeling niet als zelfstandige mogelijkheid terug. Er komt een vaste procedure bij de rechtbank om de schadeloosstelling vast te stellen. Door deze procedure te starten voorafgaand aan het onherroepelijk worden van de onteigeningsbeschikking verkrijgt deze procedure uit zichzelf het karakter van een vervroegde opneming. Al staat in de schadeloosstellingsprocedure de noodzaak van de onteigening niet ter discussie – daarover is immers in de onteigeningsbeschikking beslist – dat neemt niet weg dat de onteigenaar en de belanghebbenden met elkaar in overleg blijven over een minnelijke verwerving. Dit is niet alleen de staande praktijk, maar ligt ook besloten in de verplichting dat de onteigenaar in de procesinleiding vermeldt welke som hij als schadeloosstelling aan de belanghebbende aanbiedt. De eerdergenoemde vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht voor procedures bij de burgerlijke rechter versterken bovendien de regierol van

³²⁴ Artikel 261 Rv.

³²⁵ Stb. 2016, 288.

³²⁶ Op grond van artikel 30o Rv.

³²⁷ Voorgesteld artikel 11.12.

³²⁸ Artikel 54a en volgende van de Onteigeningswet.

de rechter en biedt hem meer mogelijkheden om de partijen onderling tot overleg te laten komen, zoals de mogelijkheid alsnog een schikking te beproeven. Onder deze omstandigheden is het niet nodig om in de wet een afzonderlijke verplichting op te nemen dat de onteigenaar moet blijven proberen met de belanghebbende minnelijke overeenstemming over de schadeloosstelling te bereiken. Overigens mag verwacht worden dat de wens om kosten en tijd te besparen voor onteigenaren op zichzelf al een stimulans zal vormen om naar minnelijke overeenstemming over de schadeloosstelling te streven.

Als er tijdens de procedure alsnog overeenstemming wordt bereikt over de schadeloosstelling van een rechthebbende, dan wordt van die overeenstemming een proces-verbaal opgemaakt.³²⁹ In dit proces-verbaal, dat wordt ondertekend door de rechter en de betrokken partijen, worden de verbintenissen vastgelegd die de partijen onderling zijn overeengekomen. Het proces-verbaal wordt in executoriale vorm opgemaakt, zodat de betaling van de schadeloosstelling daarmee kan worden afgedwongen zonder dat daarvoor een nieuwe procedure nodig is. Op het moment dat met alle partijen overeenstemming over de schadeloosstelling wordt bereikt, eindigt de procedure.

Verzoek tot het vaststellen van de schadeloosstelling

De schadeloosstellingsprocedure begint met een verzoek van de onteigenaar aan de rechtbank om de schadeloosstelling vast te stellen. Dat is anders dan de huidige procedure die met een dagvaarding wordt ingeleid. Er wordt in de voorgestelde regeling uitgegaan van een verzoekprocedure, omdat dit meer in lijn is met de aard van de zaak. Het gaat immers om een verzoek aan de rechter om de schadeloosstelling vast te stellen en niet om een geschil tussen partijen die tegenover elkaar staan. De onteigening staat niet meer ter discussie voor de burgerlijke rechter. Het verzoek kan worden gedaan wanneer de vastgestelde onteigeningsbeschikking bekend is gemaakt.³³⁰ Op dat moment is duidelijk welke onroerende zaken de onteigenaar wenst te verwerven en waarvoor de rechter wordt verzocht een schadeloosstelling vast te stellen. Bevoegde rechter is de rechter binnen wiens rechtsgebied de te onteigenen onroerende zaak geheel of grotendeels ligt.

De onteigenaar dient het verzoek bij de rechtbank in door een procesinleiding.³³¹ Hierin worden de gronden waarop het verzoek rust vermeld en de bewijsmiddelen waarover de onteigenaar beschikt. Daarnaast vermeldt de onteigenaar in de procesinleiding – voor zover deze bekend zijn – de namen en woonplaatsen van de belanghebbenden en de aangevoerde verweren en de gronden daarvoor. In de procesinleiding wordt bovendien een aanbod tot schadeloosstelling opgenomen.

Als een in de procesinleiding genoemde eigenaar, bekleemde meier, huurkoper of eeuwigdurend erfpachter buiten het Koninkrijk der Nederlanden woont, als de woonplaats van deze personen onbekend is, of als deze personen zijn overleden en er geen gevolmachtigde of bewindvoerder bekend is, bevat de procesinleiding ook het verzoek om een derde vertegenwoordiger te benoemen.³³² Deze voorziening voorkomt dat de rechtbank zich moet begeven in een tijdrovend onderzoek over de vraag wie of waar de juiste rechthebbende is.

³²⁹ Artikel 30m Rv.

³³⁰ Voorgesteld artikel 11.14.

³³¹ Artikel 30a Rv.

³³² Voorgesteld artikel 15.38.

Mogelijkheid van een verweerschrift

Iedere belanghebbende bij het vaststellen van de schadeloosstelling kan schriftelijk een verweerschrift bij de rechtbank indienen.³³³ Het verweerschrift kan worden ingediend tot uiterlijk tien dagen voor de mondelinge behandeling.³³⁴ Het vermeldt de bewijsmiddelen waarover de belanghebbende beschikt.

Met het verweerschrift reageert de belanghebbende op het verzoek en op het aanbod dat bij het verzoek is gedaan.

Voor de hypotheekhouder en de ingeschreven beslaglegger op de onroerende zaak geldt dat zij pas aanspraak kunnen maken op de door de onteigenaar te betalen schadeloosstelling als zij dit bij verweerschrift aan de rechter kenbaar hebben gemaakt. De ingeschreven beslaglegger moet bovendien een notaris of een deurwaarder aanwijzen. Ook de vruchtgebruiker moet een verweerschrift indienen om een vruchtgebruik op de schadeloosstelling te kunnen verkrijgen.

Mondelinge behandeling

Zo spoedig mogelijk na de ontvangst van de procesinleiding bepaalt de rechtbank de dag en het uur waarop een (eerste) mondelinge behandeling plaatsvindt.³³⁵ Ook beveelt zij de oproeping van de verzoeker en voor zover nodig de in de procesinleiding genoemde belanghebbenden. De oproeping van belanghebbenden gaat vergezeld van een afschrift van de procesinleiding.³³⁶

Tijdens de mondelinge behandeling stelt de rechter de partijen in de gelegenheid om hun stellingen toe te lichten.³³⁷ De rechter kan op deze manier vroeg in de procedure meer inzicht krijgen in de voornaamste schadevraagstukken die de partijen verdeeld houden. De rechter kan met partijen overleggen welke deskundigen benoemd kunnen worden en hoe het vervolg van de procedure zal verlopen.³³⁸ Daarnaast kan de rechter tijdens de mondelinge behandeling de partijen verzoeken om meer inlichtingen te geven of alsnog een schikking te beproeven.

Overigens kan de rechter met instemming of op verlangen van de partijen ervoor kiezen om deze mondelinge behandeling achterwege te laten.³³⁹

Benoeming van deskundigen en het onderzoek ter plaatse

Als na afloop van de mondelinge behandeling met een of meer rechthebbenden nog geen overeenstemming over de schadeloosstelling tot stand is gekomen, benoemt de rechtbank zo spoedig mogelijk een oneven aantal deskundigen.³⁴⁰ Hij geeft aan hen de opdracht om in een schriftelijk bericht aan de rechtbank de schadeloosstelling voor deze rechthebbenden te begroten.

Op de totstandkoming van het deskundigenbericht is verder het Rv van toepassing. Dat is een wijziging ten opzichte van de huidige regeling waar de betrokken bepalingen uit het Rv nog zijn uitgezonderd en waar de Onteigeningswet voorziet in eigen regels. Voor zo'n uitzondering bestaat, anders dan in 1851, geen noodzaak meer. Het Rv geeft onder meer regels over de benoeming, over de wijze waarop de deskundigen te werk moeten gaan en daarbij de partijen moeten betrekken, over het opstellen

³³³ Artikel 30i Rv.

³³⁴ Artikel 282 Rv.

³³⁵ Op grond van artikel 30j Rv.

³³⁶ Artikel 30j, vierde lid, Rv.

³³⁷ Artikel 30k Rv.

³³⁸ Artikel 30k, eerste lid, onder a tot en met e, Rv.

³³⁹ Artikel 30j, zesde lid, Rv.

³⁴⁰ Voorgesteld artikel 15.39.

en de inhoud van het deskundigenbericht zelf en ook over de vergoeding van de kosten van de deskundigen. In de Leidraad deskundigen in civiele zaken, opgesteld door de Raad van de Rechtspraak, staat daarnaast meer concreet wat van de deskundige wordt verwacht op grond van het Rv. De rechter benoemt de deskundigen na overleg met partijen.³⁴¹ Dit overleg kan plaatsvinden tijdens de eerder genoemde mondelinge behandeling, maar kan ook afzonderlijk plaatsvinden. De rechter benoemt de deskundigen bij beschikking. De deskundige die zijn benoeming heeft aanvaard, is verplicht de opdracht onpartijdig en naar beste weten te volbrengen.³⁴² Als een deskundige de benoeming niet aanneemt of zijn taak niet naar behoren zal kunnen volbrengen of weigerachtig is dat te doen, benoemt de rechter na overleg met partijen een andere deskundige in zijn plaats. Tegen de benoeming van de deskundigen staat geen hogere voorziening open.³⁴³

De rechter kan tegelijkertijd met de benoeming van de deskundigen een rechter-commissaris benoemen. De rechter-commissaris vormt dan het aanspreekpunt voor de deskundigen en de partijen ten tijde van de totstandkoming van het deskundigenbericht. Omdat het Rv in algemene zin voorziet in de mogelijkheid om een rechter-commissaris te benoemen,³⁴⁴ hoeft dit in de voorgestelde regeling niet afzonderlijk te worden geregeld.

De deskundigen nemen de ligging en gesteldheid van de onroerende zaak op door een onderzoek ter plaatse in te stellen.³⁴⁵ Waar en wanneer de deskundigen dit onderzoek moeten verrichten, wordt door de rechter bepaald.³⁴⁶ Om ook de partijen die nog niet zijn verschenen in de schadeloosstellingsprocedure op de hoogte te stellen van het onderzoek ter plaatse draagt de griffier van de rechtbank er zorg voor dat van de tijd en de plaats van het onderzoek ter plaatse kennis wordt gegeven in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen.³⁴⁷ Deze partijen mogen ook bij het onderzoek ter plaatse aanwezig zijn om hun schade te laten begroten.³⁴⁸ Als er partijen bij het onderzoek ter plaatse bekend worden die niet in de procesinleiding staan, draagt de rechter de onteigenaar op om die belanghebbenden een aanbod tot schadeloosstelling te doen, mits de rechten van die belanghebbende niet worden betwist.³⁴⁹ De rechter is met de griffier aanwezig bij het onderzoek ter plaatse.³⁵⁰ Van het onderzoek ter plaatse maakt de griffier een proces-verbaal op dat wordt ondertekend door de rechter en de griffier.³⁵¹

Vaststellen van de voorlopige schadeloosstelling

Zo spoedig mogelijk na het onderzoek ter plaatse stelt de rechtbank de voorlopige schadeloosstelling vast. Dat houdt een wijziging in ten opzichte van de huidige regeling, waar de rechter het voorschot al vaststelt op het moment van de benoeming van de deskundigen, voorafgaand aan het onderzoek ter plaatse. In de voorgestelde regeling

³⁴¹ Artikel 194, tweede lid, Rv.

³⁴² Artikel 198, eerste lid, Rv.

³⁴³ Artikel 194, tweede lid, Rv.

³⁴⁴ Artikel 15, vierde lid, Rv.

³⁴⁵ Artikel 197, eerste lid, Rv. Door de opneming door de deskundigen in de voorgestelde regeling het onderzoek ter plaatse te noemen, wordt beter aangesloten bij het Rv.

³⁴⁶ Bij de benoeming van de deskundigen of op een later tijdstip, zie artikel 197, eerste lid, Rv.

³⁴⁷ Voorgesteld artikel 15.40, derde lid.

³⁴⁸ Voorgesteld artikel 15.41, eerste lid.

³⁴⁹ Voorgesteld artikel 15.41, tweede lid.

³⁵⁰ Voorgesteld artikel 15.40, eerste lid.

³⁵¹ Voorgesteld artikel 15.40, vierde lid.

zal de rechter de voorlopige schadeloosstelling pas worden vastgesteld nadat het onderzoek ter plaatse is gehouden.

Deze wijziging brengt een aantal voordelen met zich. Zo hoeft er bijvoorbeeld niet langer een afzonderlijke, complexe regeling te zijn voor het vaststellen van de schadeloosstelling voor een belanghebbende die pas bij het onderzoek ter plaatse bekend wordt.³⁵² Mits de rechten van deze belanghebbende niet worden betwist, kan de rechter hem gelijktijdig en op gelijke voet met de overige partijen een voorlopige schadeloosstelling toekennen.³⁵³

Ook hoeft er niet langer een afzonderlijke regeling te zijn tot verhoging van de voorlopige schadeloosstelling.³⁵⁴ Deze regeling bestaat wel in de huidige Onteigeningswet en houdt in dat een belanghebbende aan wie een voorschot is toegekend de rechter kan verzoeken om verhoging van dit voorschot. Dit heeft tot doel te voorkomen dat een belanghebbende genoeg zou moeten nemen met een voorschot dat is gebaseerd op een aanbod waarvan bij het onderzoek ter plaatse moet worden geconstateerd dat het geen reëel aanbod is geweest. Deze belanghebbende heeft in de huidige regeling een eenmalige mogelijkheid om de rechter tot een verhoging van het voorschot te verzoeken. Deze voorziening komt niet terug in de voorgestelde regeling, omdat de rechtbank de voorlopige schadeloosstelling pas vaststelt na het onderzoek ter plaatse en hij bij deze vaststelling direct rekening kan houden met een bij het onderzoek ter plaatse gebleken «kennelijk onvoldoende» aanbod door de onteigenaar. Ten slotte is met deze wijziging gewaarborgd dat het onderzoek ter plaatse in alle gevallen wordt gehouden voorafgaand aan de onteigening. Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat de sloop van opstallen en de uitvoering van grondwerkzaamheden door de onteigenaar het onderzoek ter plaatse door de deskundigen onmogelijk of zinloos kunnen maken. In de huidige regeling waarbij de deskundigen worden benoemd, het voorschot wordt bepaald en de onteigening wordt uitgesproken in één (tussen)vonnis, moest afzonderlijk worden bepaald dat ter inschrijving van dit vonnis in de openbare registers een afschrift van het procesverbaal van het onderzoek ter plaatse moest worden overgelegd.³⁵⁵ Omdat dit in de voorgestelde regeling in alle gevallen al wettelijk geborgd is, kan deze eis aan de inschrijving vervallen.

De rechtbank stelt voor elke belanghebbende een voorlopige schadeloosstelling vast die gelijk is aan het aanbod dat is gedaan bij de procesinleiding.³⁵⁶ Als de rechter, na desgewenst de partijen en de deskundigen te hebben geraadpleegd, daarvoor aanleiding ziet kan hij de voorlopige schadeloosstelling ook vaststellen op een ander bedrag of toewijzen aan een andere belanghebbende. De eerdergenoemde belanghebbende die pas bekend is geworden bij het onderzoek ter plaatse kan daar bijvoorbeeld een aanleiding toe zijn. De rechtbank kan ook bepalen dat de voorlopige schadeloosstelling moet worden geconsigneerd volgens de Wet op de consignatie van gelden. Dit zal aan de orde zijn als niet zeker is aan wie de betaling van de voorlopige schadeloosstelling moet worden gedaan of ook als er tussen een of meer belanghebbenden een geschil bestaat over wie recht op de schadeloosstelling heeft. Het bedrag dat aan een belanghebbende wordt toegewezen is in de voorgestelde regeling hetzelfde als het bedrag dat bij de procesinleiding is aangeboden, en niet langer, zoals in de huidige regeling de hoofdregel is, negentig procent van dit aanbod. De regering meent dat daarmee meer

³⁵² Artikel 54k van de Onteigeningswet.

³⁵³ Voorgesteld artikel 15.43.

³⁵⁴ Artikel 54o van de Onteigeningswet.

³⁵⁵ Artikel 54n, eerste lid, ten tweede, van de Onteigeningswet.

³⁵⁶ Voorgesteld artikel 15.43.

recht wordt gedaan aan de belangen van de onteigende die zijn leven of zijn bedrijf elders zal willen voortzetten. Deze aanpassing heeft tot gevolg dat de onteigenaar niet langer voor de overblijvende tien procent een zekerheidsstelling hoeft te geven. In de terminologie van de regeling is deze wijziging tot uitdrukking gebracht door niet langer te spreken van een voorschot, maar van een voorlopige schadeloosstelling.

Schriftelijk bericht van de deskundigen

Nadat de eigendomsovergang door de inschrijving van de onteigeningsakte in de openbare registers heeft plaatsgevonden, wordt door de deskundigen op basis van het onderzoek ter plaatse en de overige beschikbare informatie het schriftelijk bericht opgemaakt. Het moment van de inschrijving van de onteigeningsakte in de openbare registers vormt daarbij de peildatum voor het begroten van de schadeloosstelling. De bepalingen in het Rv houden onder meer in dat het deskundigenbericht «met redenen omkleed» moet zijn en door de deskundigen moet worden ondertekend.³⁵⁷ Het deskundigenbericht moet worden ingeleverd bij de rechtbank, waarna de griffier een afschrift van het bericht aan de partijen toezendt.

In de Onteigeningswet is vastgelegd dat na de terinzagelegging van het deskundigenbericht gedurende vier weken bezwaarschriften ingediend kunnen worden bij de rechter-commissaris.³⁵⁸ Ook is vastgelegd dat in het belang van een goede behandeling van de zaak ten overstaan van de rechter-commissaris een mondelinge behandeling van de bezwaarschriften kan plaatsvinden.

In de praktijk wordt deze bezwaarschriftenprocedure in de meeste gevallen niet gevolgd.³⁵⁹ De rechter-commissaris vraagt dan aan de betrokken partijen of zij bereid zijn af te zien van de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen. In plaats daarvan wordt voorgesteld om door de deskundigen een concept van het deskundigenbericht te laten toezenden en partijen de gelegenheid te geven om daarover opmerkingen te maken en verzoeken te doen.³⁶⁰ De deskundigen maken vervolgens een definitief deskundigenbericht op en leveren dit bij de rechtbank in. Deze aanpak is in de praktijk gegroeid en geeft een gelijke mogelijkheid om een opvatting kenbaar te maken.³⁶¹ De wettelijke bezwaarschriftenprocedure zal daarom komen te vervallen. Omdat de in de praktijk gegroeide werkwijze in overeenstemming is met het Rv en de eerdergenoemde leidraad deskundigen in civiele zaken hoeft deze nieuwe praktijk niet afzonderlijk in de voorgestelde regeling te worden opgenomen.

Mondelinge behandeling over deskundigenbericht

Zo spoedig mogelijk nadat het definitieve deskundigenbericht bij de rechtbank is ingeleverd, bepaalt de rechter tijd en plaats voor een mondelinge behandeling over het deskundigenbericht.³⁶² De rechter geeft in deze mondelinge behandeling de partijen nogmaals de gelegenheid hun stellingen toe te lichten nu het deskundigenbericht gereed is. Ook kan de rechter nogmaals een schikking tussen de partijen beproeven. In de voorgestelde regeling zal niet langer bepaald worden dat de rechtbank de deskundigen oproept voor deze mondelinge behandeling

³⁵⁷ Artikel 198, vierde lid, Rv.

³⁵⁸ Artikel 36 van de Onteigeningswet.

³⁵⁹ Zie J.A.M.A. Sluijsmans, De vitaliteit van schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken, een studie van theorie en praktijk, 2011, blz. 245 en J.E.F.M. den Drijver-Van Rijckevorsel (red.), Handboek Onteigening, 2013, blz. 48.

³⁶⁰ De Leidraad deskundigen in civiele zaken, gepubliceerd door de Raad voor de Rechtspraak.

³⁶¹ Zie ook de conclusie van de A-G, HR 26 juni 2002, ECLI:NL:PHR:2002:AE4927.

³⁶² Voorgesteld artikel 15.44.

over het deskundigenbericht, om een toelichting te geven op het uitgebrachte rapport. De rechter heeft deze bevoegdheid op grond van het Rv.³⁶³

Beschikking van de rechtbank

In de beschikking wordt door de rechtbank voor elk van de rechthebbenden de schadeloosstelling vastgesteld. Het vaststellen van de schadeloosstelling moet de rechter, zoals eerder gezegd, zelfstandig doen, ongeacht de aangeboden en verlangde schadeloosstelling. Hij mag daarbij ook rekening houden met feiten die de partijen niet hebben ingebracht. De datum van de inschrijving van de onteigeningsakte geldt hierbij als peildatum voor het vaststellen van de schadeloosstelling. De feiten en omstandigheden zoals die op de datum van de inschrijving bestonden vormen het uitgangspunt bij het vaststellen van de schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg van de onteigening is. Naast het vaststellen van de schadeloosstelling, houdt de eindbeschikking ook een veroordeling in tot verrekening van de vastgestelde schadeloosstelling met de door de belanghebbende ontvangen voorlopige schadeloosstelling. De rechtbank kan bepalen dat het te verrekenen bedrag wordt geconsigneerd volgens de Wet op de consignatie van gelden. De bepalingen over de hoogte van de schadeloosstelling worden ongewijzigd overgenomen uit de Onteigeningswet.³⁶⁴ Wel worden op enkele plaatsen redactionele verbeteringen doorgevoerd en wordt de bepaling over de schadeloosstelling van de huurder aangepast aan de jurisprudentie. Deze verbeteringen worden toegelicht in het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie van toelichting.

Mogelijkheid van beroep in cassatie

Tegen de beschikking waarbij de rechtbank de schadeloosstelling heeft vastgesteld, staat net als in de huidige onteigeningsregeling geen hoger beroep open. Als de verzoeker of de belanghebbenden zich niet kunnen vinden in het oordeel van de rechtbank, dan kunnen zij bij de Hoge Raad in cassatie gaan.

De wijze waarop het beroep in cassatie wordt ingesteld, zal met de voorgestelde regeling worden vereenvoudigd. De huidige, getrapte regeling is complex en heeft bovendien weinig toegevoegde waarde. Het instellen van beroep in cassatie kan in de nieuwe regeling alleen betrekking hebben op de schadeloosstelling en niet langer op de titel van de onteigening. Hierdoor komt het argument te vervallen om een spoedige onteigening mogelijk te maken met behulp van een afwijkende regeling en kortere termijnen.

In de nieuwe regeling kan beroep in cassatie worden ingesteld op grond van de gebruikelijke regels in een verzoekprocedure bij de burgerlijke rechter.³⁶⁵ Dit betekent dat het beroep in cassatie moet worden ingediend bij de griffie van de Hoge Raad, door indiening van een procesinleiding binnen drie maanden na de datum van de uitspraak van de rechtbank. De middelen waarop het beroep in cassatie steunt, worden in de procesinleiding opgenomen.

³⁶³ Artikel 194, vijfde lid, Rv.

³⁶⁴ Artikel 39 en volgende van de Onteigeningswet.

³⁶⁵ Artikel 426 en volgende Rv.

6.3.11 Niet verwezenlijken van het onteigeningsbelang

De regeling voor de teruglevering van het onteigende in de situatie waarin het onteigeningsbelang niet of niet tijdig wordt verwezenlijkt, blijft ongewijzigd.³⁶⁶ Als vanwege oorzaken die de onteigenaar had kunnen voorkomen niet binnen drie jaar nadat de onteigeningsakte is ingeschreven een begin is gemaakt met de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving, de werkzaamheden meer dan drie jaar zijn gestaakt of op grond van andere omstandigheden duidelijk is dat de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving niet zal worden verwezenlijkt, biedt de onteigenaar aan de onteigende de mogelijkheid om de onteigende onroerende zaak teruggeleverd te krijgen. De onteigende heeft vervolgens twee mogelijkheden. Bij aanvaarding van het aanbod wordt het onteigende teruggeleverd in de toestand waarin het zich op dat moment bevindt waarbij de onteigende de schadeloosstelling terug moet geven in evenredigheid tot de terugontvangen waarde. Als de onteigenaar geen gebruik maakt van deze mogelijkheid tot teruglevering, kan de onteigende een vordering indienen tot uitkering van een door de rechter naar billijkheid te bepalen schadeloosstelling boven de al ontvangen schadeloosstelling.

Dat het initiatief tot teruglevering ligt bij de onteigenaar en niet bij degene die onteigend is, blijft behouden. Als de onteigenaar niet binnen drie maanden nadat aan een van de bovengenoemde voorwaarden is voldaan, een aanbod tot teruglevering heeft gedaan, kan de onteigende bij de rechtbank het onteigende van de onteigenaar terugvorderen of een vordering instellen van een door de rechtbank naar billijkheid te bepalen schadeloosstelling die boven de al ontvangen schadeloosstelling zal worden ontvangen.

6.3.12 Doorlooptijd van de procedures

De doorlooptijd van de onteigening vormt een belangrijk gegeven voor de onteigenaar, omdat deze het moment bepaalt waarop de onteigenaar kan beschikken over de onroerende zaak en aan de slag kan met de verwezenlijking van het onteigeningsbelang. De doorlooptijd van de voorgestelde regeling zal ongeveer 17 maanden bedragen en kan oplopen tot 25 maanden als van de mogelijkheid van hoger beroep gebruik wordt gemaakt. Dat is de optelsom van een aantal wettelijke³⁶⁷, redelijke³⁶⁸ en maximale³⁶⁹ termijnen die gelden voor de diverse procedurestappen die voor een onteigening met de voorgestelde regeling moeten worden genomen.³⁷⁰

Als beginpunt voor deze doorlooptijd is het moment genomen waarop het onteigeningsdossier ambtelijk compleet is (onder andere met de lijst van onroerende zaken en de rechthebbenden op die zaken, het onteigeningsplan en de grondtekeningen) en deze stukken als ontwerponteigeningsbeschikking ter inzage kunnen worden gelegd. Dat is ook het moment dat de onteigeningsprocedure formeel start. De tijd die het minnelijk overleg voordien heeft geduurd en de tijd die het bevoegd gezag nodig heeft om de genoemde stukken op te stellen, blijven daarbij

³⁶⁶ Voorgesteld artikel 11.21.

³⁶⁷ Zoals de termijn van zes weken voor het naar voren brengen van zienswijzen (artikel 3:15, eerste lid, Awb) en de termijn van zes weken voor het indienen van het verzoekschrift en de bedenkingen bij de bestuursrechter (voorgesteld artikel 16.96, eerste lid, en 16.98, eerste lid).

³⁶⁸ Zoals de termijn die het bestuursorgaan nodig zal hebben om vanaf het einde van de zienswijzentermijn tot vaststelling van de onteigeningsbeschikking te kunnen komen.

³⁶⁹ Zoals de termijn van zes maanden waarbinnen de bestuursrechter uitspraak doet over de bekrachtiging (voorgesteld artikel 16.105).

³⁷⁰ In figuur 6.1 gaat het om de stappen 2 tot en met 7.

dus buiten beschouwing. Als eindpunt van deze doorlooptijd is het moment genomen waarop de onteigeningsakte kan worden ingeschreven in de openbare registers waardoor de onteigenaar de eigendom van de onroerende zaak verkrijgt vrij van alle lasten en rechten die met betrekking tot deze zaak bestaan.

Deze doorlooptijd van de voorgestelde regeling is daarmee korter dan de gemiddelde doorlooptijd met de huidige regeling. Deze doorlooptijd bedraagt 23 maanden en kan oplopen tot 30–36 maanden als van de mogelijkheid van beroep in cassatie gebruik wordt gemaakt.³⁷¹ Als beginpunt is hierbij hetzelfde moment genomen dat het onteigeningsdossier ambtelijk compleet is, op basis waarvan in de huidige regeling tot het verzoek aan de Kroon kan worden beslist, en blijven ook hier de tijd die het minnelijk overleg heeft geduurd en de tijd die de onteigenaar nodig heeft om de stukken op te stellen buiten beschouwing. Het moment waarop de eigendom wordt verkregen door inschrijving van het onteigeningsvonnis in de openbare registers wordt ook hier als eindpunt aangehouden. Dit maakt dat beide regelingen, ondanks de verschillen, wat betreft de doorlooptijd onderling vergelijkbaar worden.

Bij de doorlooptijden van de huidige regeling moet overigens worden opgemerkt dat er een duidelijk verschil bestaat tussen de onteigeningen die plaatsvinden op grond van de Titels II, IIa, IIb en IIc van de Onteigeningswet en de onteigeningen die plaatsvinden op grond van Titel IV van de Onteigeningswet. De doorlooptijd van de eerstgenoemde onteigeningen bedraagt gemiddeld 19 maanden, de doorlooptijd van de laatstgenoemde onteigeningen bedraagt gemiddeld 26 maanden.

6.4 Onteigeningen die niet zien op de fysieke leefomgeving

Naast de regels voor onteigening voor activiteiten in de fysieke leefomgeving bevat de Onteigeningswet ook regels voor andere onteigeningen. Het gaat om onteigeningen in geval van buitengewone omstandigheden (Titel III) en onteigeningen van octrooien en van rechten voortvloeiende uit een octrooiaanvraag (Titel V en Va). Hierop wordt in deze paragraaf ingegaan.

6.4.1 Regels voor onteigening in geval van buitengewone omstandigheden

Titel III van de Onteigeningswet heeft betrekking op onteigening in geval van buitengewone situaties. Het betreft hier ten eerste situaties van brand of watersnood waarbij een ogenblikkelijke inbezitneming ter bestrijding daarvan volstrekt noodzakelijk geacht wordt. Deze inbezitneming kan plaatsvinden op last van de hoogste overheid die ter plaatse aanwezig is. Ten tweede voorziet de Onteigeningswet in de mogelijkheid om in geval van oorlog tot ogenblikkelijke onteigening over te gaan. De desbetreffende bepalingen treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De onteigeningsregels in titel III bevatten een zelfstandige regeling voor onteigening in buitengewone omstandigheden en bevatten eigen procedurebepalingen. Zowel inhoudelijk als procedureel staan deze regels dus los van de onteigeningsregels die voor de Omgevingswet voorgesteld worden. De onteigeningsregels van titel III vallen niet binnen de reikwijdte van de Omgevingswet. De regering stelt daarom voor deze regels in de Onteigeningswet te laten staan. Dit wetsvoorstel voorziet in de daarvoor benodigde technische aanpassingen.

³⁷¹ Deze doorlooptijd is berekend door enkele tientallen onteigeningen uit de afgelopen vijf jaar te analyseren. In figuur 6.1 gaat het om de stappen 1 tot en met 7.

6.4.2 Regels voor onteigening van octrooien en van rechten voortvloeiende uit een octrooiaanvraag

In de huidige Onteigeningswet zijn grondslagen opgenomen voor de onteigening van octrooien van uitvinding en de onteigening van de rechten voortvloeiende uit een octrooiaanvraag. De onteigening van octrooien van uitvinding is geregeld in Titel V van de Onteigeningswet. Deze onteigeningen kunnen op naam van de Staat plaatsvinden wanneer het belang van leger of vloot vordert dat de Staat het exclusieve recht op een uitvinding verkrijgt of wanneer het algemeen nut vordert dat iedereen in de gelegenheid wordt gesteld een uitvinding toe te passen.³⁷² Titel Va regelt de onteigening van de rechten die voortvloeien uit een octrooiaanvraag. In de fase van geheimhouding van octrooiaanvragen kunnen op grond van deze titel de rechten die voortvloeien uit deze aanvragen worden onteigend in het belang van de Staat.³⁷³

De regering stelt voor om deze regelingen te laten vervallen. De Rijksoctrooiwet 1995 voorziet al in instrumenten waarmee een gelijksoortig resultaat bereikt kan worden.

Door het verlenen van een gebruiksbevoegdheid in het belang van de verdediging van het koninkrijk³⁷⁴ kan hetzelfde resultaat worden bereikt als de onteigening vanwege het belang van leger of vloot. Deze regeling houdt in dat de Staat bij koninklijk besluit de bevoegdheid kan verkrijgen de in het betrokken besluit omschreven handelingen, waartoe normaliter de octrooihouder bij uitsluiting gerechtigd is, te verrichten of door anderen te laten verrichten als het belang van de verdediging van het Koninkrijk dit vordert. De verkregen bevoegdheid geldt voor de gehele duur van het octrooi, tenzij in het besluit een kortere duur is bepaald. Dit koninklijk besluit heeft weliswaar niet tot gevolg dat het octrooi wordt onteigend, maar verzekert wel dat de Staat de geoctrooieerde uitvinding op de in het besluit omschreven wijze mag toepassen of door anderen mag laten toepassen. De te volgen procedure is lichter en sneller (dit laatst kan in het belang zijn van de verdediging van het Koninkrijk) dan de wetgevingsprocedure die voor de onteigening van een octrooi is vereist. Zowel op grond van de Onteigeningswet als op grond van de Rijksoctrooiwet 1995 zal de octrooihouder financieel gecompenseerd moeten worden.

Het resultaat van een onteigening waardoor een ieder in de gelegenheid wordt gesteld de uitvinding toe te passen kan worden bereikt door het afgeven van een zogenoemde dwanglicentie.³⁷⁵ De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft deze bevoegdheid tot het verlenen van een dwanglicentie, die aan een ieder (dus ook aan de Staat zelf) kan toekomen, in het geval het algemeen belang dit naar zijn oordeel vordert. De octrooihouder moet wel dulden dat een door de Minister van Economische Zaken en Klimaat aangewezen licentienemer vrij is de door het octrooi beschermde uitvinding toe te passen. Anders dan bij een onteigening op grond waarvan het octrooi vervalt waarna een ieder vrij is de uitvinding toe te passen, blijft in geval van de verlening van een dwanglicentie het octrooi bestaan. Zowel op grond van de Onteigeningswet als op grond van de Rijksoctrooiwet 1995 zal de octrooihouder ook hier financieel gecompenseerd moeten worden.

³⁷² Artikel 97, respectievelijk ten eerste en ten tweede, van de Onteigeningswet. Deze onteigeningen vinden plaats bij wet in formele zin.

³⁷³ Artikel 104a en volgende van de Onteigeningswet. Deze onteigeningen vinden plaats bij koninklijk besluit.

³⁷⁴ Artikel 59 en volgende van de Rijksoctrooiwet 1995. De voordracht voor dit besluit wordt gedaan door de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Defensie gemeenschappelijk.

³⁷⁵ Artikel 57 van de Rijksoctrooiwet 1995.

Het resultaat van de onteigening van rechten die voortvloeien uit een octrooiaanvraag kan, wat betreft het belang van de verdediging van het Koninkrijk, worden bereikt door toepassing van de regeling voor geheimhouding van octrooiaanvragen in het belang van de verdediging van het Koninkrijk of zijn bondgenoten en het gebruik van de uitvinding door de Staat.³⁷⁶ Deze regeling komt erop neer dat, in het geval het genoemde defensiebelang dit vordert, geen octrooi wordt verleend, maar dat de inschrijving van de octrooiaanvraag in het octrooieregister wordt opgeschort en de octrooiaanvraag niet wordt gepubliceerd. Hierdoor blijven de octrooiaanvraag en de uitvinding geheim voor derden. Verder kan de Minister van Defensie in het belang van de verdediging van het Koninkrijk besluiten dat de Staat gerechtigd is de uitvinding waarvoor octrooi wordt aangevraagd, toe te passen. Voor dit gebruik betaalt de Staat aan de aanvrager een vergoeding. De Staat verkrijgt door de geheimhouding van een octrooiaanvraag weliswaar niet het exclusieve recht op de uitvinding, zoals op grond van de Onteigeningswet het geval is, maar voorkomt wel de verlening van het octrooirecht, houdt de uitvinding en de octrooiaanvraag geheim en is gerechtigd de uitvinding toe te passen. Als defensiebelangen aan de orde zijn, kan op basis van deze regeling in de Rijksoctrooiwet 1995 in de fase van de aanvraag van het octrooi worden geïntervenieerd.

In gevallen waarin defensiebelangen geen rol spelen kan op grond van de Rijksoctrooiwet 1995 niet direct worden geïntervenieerd in het aanvraagproces, zoals op grond van de Onteigeningswet wel kan, maar biedt de eerdergenoemde regeling voor de dwanglicentie voldoende waarborgen om na verlening van het octrooirecht de uitvinding vanwege het algemeen belang, net als dat op grond van de Onteigeningswet kan, breder beschikbaar te maken.

Hoewel de voorzieningen in de Rijksoctrooiwet 1995 dus niet geheel identiek zijn aan die van de Onteigeningswet zijn het naar de mening van de regering wel gelijkwaardige alternatieven en bestaat er geen noodzaak aan voortzetting van de in de Onteigeningswet opgenomen onteigeningsgrondslagen, niet door handhaving daarvan in de Onteigeningswet en ook niet door opname daarvan in de Rijksoctrooiwet 1995.

6.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling en effecten van de voorgestelde regeling

Wijzigingen

Met de voorgestelde regeling zullen, samengevat, de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de huidige regeling in de Onteigeningswet:

- Er wordt een scheiding aangebracht tussen de onteigeningsprocedure en de schadeloosstellingsprocedure. Beide procedures worden afzonderlijk van elkaar doorlopen.
- De mogelijkheid om zakelijke rechten afzonderlijk te onteigenen komt te vervallen.
- Onteigening vindt niet langer plaats op grond van een koninklijk besluit maar op grond van een onteigeningsbeschikking genomen door het bestuursorgaan dat het aangaat.
- De onteigeningscriteria worden wettelijk vastgelegd.
- Het onderscheid in onteigeningstitels verdwijnt, alle onteigeningen in de Omgevingswet volgen dezelfde procedure.
- De bestuursrechter zal bij alle onteigeningen betrokken zijn. Het bevoegd gezag zal de bestuursrechter verzoeken om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen.

³⁷⁶ Artikel 40 en volgende van de Rijksoctrooiwet 1995.

- De verkrijging van de onroerende zaak vindt plaats door de inschrijving van een notariële onteigeningsakte in de openbare registers. Deze akte kan worden opgemaakt nadat aan een aantal wettelijke voorwaarden is voldaan. De rechtbank spreekt niet langer de onteigening uit.
- De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een verzoekprocedure, en niet langer als vordering in een dagvaardingsprocedure.
- De rechtbank stelt niet langer het voorschot op de schadeloosstelling vast op negentig procent, maar kent een voorlopige schadeloosstelling toe die in beginsel gelijk is aan het aanbod.
- De bezwaarschriftenprocedure bij het deskundigenbericht komt te vervallen. In plaats daarvan zenden de deskundigen een concept van het deskundigenbericht toe aan de belanghebbenden en de verzoeker en wordt aan hen de gelegenheid gegeven voor het maken van opmerkingen en het doen van verzoeken.
- De wijze om beroep in cassatie in te stellen wordt gewijzigd. In de nieuwe regeling wordt aangesloten bij de reguliere termijnen en procedures van een verzoekprocedure.
- Overbodige regelingen zijn geschrapt, de regeling is gemoderniseerd en de leesbaarheid is verbeterd.

Effecten

Deze wijzigingen leiden tot de volgende effecten:

- De voorgestelde scherpere scheiding tussen de onteigeningsprocedure en de schadeloosstellingsprocedure verbetert de inzichtelijkheid van de onteigeningsregelgeving.
- Door gemeenten, waterschappen, provincies en de verantwoordelijke ministers zelf tot onteigening te laten besluiten, worden bevoegdheid en verantwoordelijkheid in één hand gebracht.
- Door aan te sluiten bij de Awb (wat betreft de onteigeningsprocedure) en het Rv (wat betreft de schadeloosstellingsprocedure) wordt beter aangesloten bij de gebruikelijke procedures in het omgevingsrecht.

7 LANDINRICHTING

7.1 Inleiding, doelstelling en uitgangspunten

7.1.1 Inleiding

Het landelijk gebied biedt ruimte aan verschillende soorten van gebruik, zoals landbouw, natuurontwikkeling, waterbeheer en recreatie, die alle hun eigen eisen stellen aan de inrichting van gebieden. Wensen, behoeftes en maatschappelijke opvattingen over dat ruimtegebruik lopen uiteen en veranderen in de tijd. Agrariërs kunnen hun bedrijfsvoering verbeteren wanneer verspreid liggende weilanden en akkers herverkaveld worden tot grotere aaneengesloten eenheden. Tegelijkertijd is op een aantal plaatsen meer ruimte nodig voor natuurontwikkeling en voor tijdelijke waterberging. Voor recreanten wordt het landelijk gebied aantrekkelijker wanneer het goede voorzieningen biedt zoals wandelpaden en fietsroutes.

De Omgevingswet biedt met de kerninstrumenten mogelijkheden om deze belangen in het landelijk gebied goed af te wegen. In de omgevingsvisie kan het strategische, met de andere onderdelen van de fysieke leefomgeving samenhangende, beleid voor het landelijk gebied worden geformuleerd. Met een programma kan daarnaast een gebiedsgericht of thematisch pakket van beleidsvoornemens en maatregelen worden vastgesteld die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen. Het omgevingsplan bevat regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Met de regeling voor landinrichting wordt, in

aanvulling op deze kerninstrumenten, een aantal specifieke instrumenten aan de Omgevingswet toegevoegd. Die instrumenten maken mogelijk dat werkzaamheden in het gebied worden verricht, de eigendom, het beheer en het onderhoud van voorzieningen van openbaar nut kunnen worden toegeëld en herverkaveling kan worden uitgevoerd. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is al aangekondigd dat de regels voor landinrichting die nu in de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: de Wilg) staan, via de Aanvullingswet grondeigendom een plaats zullen krijgen in de Omgevingswet.³⁷⁷

De huidige wettelijke regeling voor landinrichting wordt de laatste decennia minder toegepast dan voorheen. Dit blijkt uit de evaluatie van de Wilg die voor de voorbereiding van dit wetsvoorstel is uitgevoerd. Toch houdt een regeling voor het inrichten van het landelijk gebied meerwaarde ten opzichte van vrijwillige integrale gebiedsprocessen en ten opzichte van onteigening en toepassing van de kerninstrumenten.³⁷⁸ Op basis van de evaluatie is geconcludeerd dat het stelsel van de Wilg als zodanig kan worden geïntegreerd in de Omgevingswet.³⁷⁹

7.1.2 Evaluatie Wilg

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft samen met het Interprovinciaal Overleg in april 2014 gevraagd aan Alterra Wageningen UR en het Instituut voor Agrarisch Recht om het inrichtingsinstrumentarium van de Wilg te evalueren, in het licht van de integratie in de Omgevingswet. De bevindingen van de evaluatie zijn neergelegd in het rapport «Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied». Uit deze evaluatie blijkt dat er geen noodzaak is voor een omvangrijke wijziging van het inrichtingsinstrumentarium.

Inrichting blijkt nog steeds van meerwaarde naast integrale, vrijwillige gebiedsprocessen, onteigening en inrichting op basis van een omgevingsplan. De meerwaarde ten opzichte van integrale, vrijwillige gebiedsprocessen blijkt volgens de evaluatie vooral bij de aanpak van meervoudige gebiedsopgaven, waarbij publieke doelen moeten worden gerealiseerd. Een voordeel van inrichting is dat doelen en middelen van deelnemende partijen vooraf worden vastgelegd in het inrichtingsplan. In combinatie met de doorzettingsmacht biedt inrichting meer zekerheid over het behalen van de gestelde publieke doelen en een optimale verkaveling dan bij vrijwillige gebiedsprocessen. Voorwaarde voor het uitoefenen van de doorzettingsmacht door gedeputeerde staten is een lange voorbereidingstijd waarin de gebiedspartijen overtuigd raken van de noodzaak van de inzet van dwingende inrichting en waarin zij kunnen meepraten over de wijze waarop inrichting wordt ingezet. Het dwingende karakter van inrichting zorgt ervoor dat eigenaren gaan meedenken over oplossingen. Ook de grotere rechtszekerheid voor belanghebbenden en de standaardprocedures voor compensatie en voor zienswijzen en beroep bieden meerwaarde ten opzichte van vrijwillige processen. Het gaat dan vooral om gevallen waarbij relatief veel grondeigenaren of grondgebruikers zijn betrokken. Hoewel de inzet van herverkaveling als instrument de afgelopen decennia is afgenomen, willen de meeste provincies ook in de toekomst de beschikking houden over het landinrichtingsinstrumentarium. Zij willen over dit instrument kunnen beschikken bij opgaven voor het landelijk gebied waarvoor uiteindelijk doorzettingsmacht nodig is. Het gaat dan bijvoorbeeld om opgaven waarvoor de provincies verplichtingen zijn aangegaan, zoals Natura 2000 en het Natuurnetwerk Nederland.

³⁷⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 322–323.

³⁷⁸ Alterra Wageningen en Instituut voor Agrarisch Recht (2014), «Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied», bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11.

³⁷⁹ Kamerstukken II 2015/16, 27 581/33 118, nr. 53.

Inrichting heeft in bepaalde situaties ook meerwaarde ten opzichte van onteigening voor inrichting op basis van het omgevingsplan. Inrichting biedt de mogelijkheid om meerdere gebiedsdoelen te realiseren, waaronder een optimale verkaveling. Bij herverkaveling hebben eigenaren en beperkt gerechtigden recht op vervangende grond. Dat heeft meerwaarde voor eigenaren die vervangende grond willen en kunnen krijgen voor de grond die zij hebben ingebracht. Bij onteigening zouden zij alleen aanspraak hebben op schadeloosstelling in geld en niet op grond. Voor gedeputeerde staten heeft herverkaveling als voordelen dat geen kosten voor de overdracht van grond worden gemaakt, dat geen schadeloosstelling hoeft te worden betaald en dat grond die elders is verworven, kan worden ingezet voor de ruil naar nieuwe gebiedsfuncties.

Ook de overeenkomst voor vrijwillige kavelruil is geëvalueerd door de onderzoekers. Vanwege het vrijwillige karakter van kavelruil is er veel draagvlak voor het toepassen van dat instrument. Vooral bij eenvoudige ruilen van een beperkte omvang biedt kavelruil in het landelijk gebied meerwaarde in aanvulling op het dwingende instrumentarium. Kavelruil verkleint versnippering van het landelijk gebied, waardoor het bijdraagt aan de verwezenlijking van overheidsbeleid. In paragraaf 8.1 wordt nader ingegaan op de evaluatie voor zover die kavelruil betreft.

7.1.3 Doelstelling

De belangrijkste doelstelling van de voorgestelde regeling is dat de provincies het landelijk gebied kunnen inrichten met een vergelijkbaar instrumentarium als onder de huidige regeling. Ook de regeling voor vrijwillige kavelruil, die zowel wordt ingezet voor de ruil tussen een beperkt aantal eigenaren als voor meer grootschalige, planmatige kavelruil, wordt onderdeel van de Omgevingswet. De vrijwillige kavelruil, en de verbreding van die regeling tot buiten het landelijk gebied, wordt toegelicht in hoofdstuk 8.

7.1.4 Uitgangspunten

Bij de uitwerking van de regeling voor landinrichting gelden naast de algemene, in de hoofdstukken 1 en 2 beschreven, verbeterdoelen en uitgangspunten geen aanvullende, specifieke uitgangspunten.

7.1.5 Leeswijzer

De regels over landinrichting worden voor het grootste deel opgenomen in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet. Aanvullende bepalingen worden opgenomen in hoofdstuk 3 (inrichtingsprogramma), hoofdstuk 4 (algemene regels voor landinrichtingsactiviteiten), afdeling 13.5 (bepalingen over de kosten van landinrichting), paragraaf 16.3.9 (bepalingen over de voorbereiding en de rechtsbescherming bij de diverse besluiten van de regeling) en afdeling 16.12 (bijzondere procedurele bepalingen over landinrichting). Het overgangsrecht voor deze nieuwe regeling is opgenomen in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel (artikelen 4.6 tot en met 4.8 van dit wetsvoorstel).

7.2 Het voorstel op hoofdlijnen

Landinrichting

Met de regeling voor landinrichting kunnen onder andere de eigendom, het beheer en het onderhoud van voorzieningen van openbaar nut worden toegedeeld, kunnen wegeen worden onttrokken aan de

openbaarheid of als openbare weg worden aangewezen en kan herverkaveling worden ingezet om een nieuwe kavelindeling te bewerkstelligen. Landinrichting strekt tot de verbetering van de inrichting van het landelijk gebied, in overeenstemming met de functies die aan de betrokken locaties zijn toegeedeeld. Met toegeedeelde functies worden bedoeld de functies die een locatie vervult en die kunnen worden afgeleid uit het samenstel van de op de locatie geldende regels.

Inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit

Wanneer gedeputeerde staten besluiten over te gaan tot landinrichting stellen zij een inrichtingsprogramma vast. Het gebiedsgerichte inrichtingsprogramma bevat het beleid en de maatregelen die voorzien zijn voor het in te richten gebied. Er geldt geen algemene verplichting om gebieden in te richten, maar wanneer gedeputeerde staten besluiten tot het inrichten van een bepaald gebied, moeten zij daarvoor het inrichtingsprogramma gebruiken.

Tegelijk met het inrichtingsprogramma kunnen gedeputeerde staten een inrichtingsbesluit vaststellen. Het inrichtingsbesluit bevat inrichtingsmaatregelen en voorzieningen die burgers, bedrijven en andere overheden binden. Tegen het inrichtingsbesluit staat beroep open bij de bestuursrechter.

Herverkaveling

Herverkaveling is een van de maatregelen die in een inrichtingsbesluit kunnen worden opgenomen. Voor eigenaren die onroerende zaken binnen een herverkavelingsblok hebben liggen, betekent herverkaveling dat de hun toebehorende onroerende zaken worden samengevoegd, herverdeeld in nieuwe kavels en in de nieuwe eigendomsverhoudingen worden toegeewezen aan de eigenaren. Gedeputeerde staten kunnen het gehele in te richten gebied als één herverkavelingsblok aanwijzen, maar zij kunnen het gebied ook onderverdelen in meerdere herverkavelingsblokken. Gedeputeerde staten stellen voor ieder herverkavelingsblok een ruilbesluit vast. Het ruilbesluit bevat een lijst van rechthebbenden en een toewijzing. Op de lijst van rechthebbenden staan voor de onroerende zaken die liggen binnen het herverkavelingsblok de eigenaren en beperkt gerechtigden vermeld. In de toewijzing staat onder meer welke rechten zij na de herverkaveling krijgen toegeewezen en welke pachtverhoudingen blijven bestaan of nieuw worden gevestigd.

Iedere eigenaar heeft bij de herverkaveling aanspraak op de verkrijging van een recht van dezelfde aard als het recht dat hij had voor de herverkaveling en hetzelfde geldt voor de pachters in het gebied. Op deze aanspraak kan bij de herverkaveling een korting worden toegepast wanneer binnen het herverkavelingsblok behoefte bestaat aan grond voor de totstandbrenging van voorzieningen van openbaar nut. Als sprake is van zo'n korting wordt dit vastgesteld in het inrichtingsbesluit.

Een verschil in oppervlakte, hoedanigheid of gebruiksfunctie tussen de ingebrachte kavels en de toegeewezen kavels wordt geldelijk verrekend. Het geschatte verschil wordt opgenomen in het besluit geldelijke regelingen, samen met een opgave van de geldelijke verrekeningen voor de betrokken eigenaren en pachters.

7.3 Nadere toelichting op het voorstel

7.3.1 Landinrichting

Landinrichting strekt tot de verbetering van de inrichting van het landelijk gebied, in overeenstemming met de functies die aan de betrokken locaties zijn toegeedeeld.³⁸⁰ De voorgestelde regeling biedt het bevoegd gezag daarvoor een aantal bijzondere instrumenten die in onderlinge samenhang kunnen worden ingezet. Zo kunnen van voorzieningen van openbaar nut de eigendom, het beheer en het onderhoud aan een ander worden toegeedeeld, kunnen wegen worden onttrokken aan de openbaarheid of als openbare weg worden aangewezen en kan een herverkaveling worden ingezet om een nieuwe kavelindeling te bewerkstelligen.

Anders dan onteigening is de inzet van de regeling voor landinrichting geen uiterste middel. Rechtshandelingen naar privaatrecht, zoals grondverwerving en samenwerkingsovereenkomsten, en de inzet van de publiekrechtelijke bevoegdheden van de regeling kunnen goed worden gecombineerd in één gebiedsgerichte aanpak. Bovendien kan de regeling ook worden ingezet ter ondersteuning van initiatieven uit het gebied zelf. Draagvlak vormt een belangrijke factor bij de inrichtingsprocessen.

Bevoegdheid

De voorgestelde regeling legt de bevoegdheid voor landinrichting neer bij het provinciebestuur. Dit is niet alleen in lijn met de huidige regeling in de Wilg, maar sluit ook aan bij de Omgevingswet die voor de toedeling van taken en bevoegdheden uitgaat van het subsidiariteitsbeginsel.³⁸¹ De diverse belangen in het landelijk gebied, alsook het schaalniveau van de inrichtingsprojecten, maken dat de provincie in het stelsel van de Omgevingswet de aangewezen bestuurslaag is om de verschillende belangen en wensen onderling af te wegen en daar vervolgens over te besluiten. Landinrichting is bovendien nauw verbonden met een aantal andere taken van de provincie, in het bijzonder met het natuurbeleid, het landschap en het integrale waterbeleid voor de regionale watersystemen.³⁸²

Ongewijzigd blijft, dat als het in te richten gebied ligt in meer dan één provincie, de bevoegdheid is neergelegd bij gedeputeerde staten van de provincie waarin het in te richten landelijk gebied grotendeels ligt.³⁸³

Daardoor is in alle gevallen duidelijk wie het bevoegd gezag is.

Afstemming met gedeputeerde staten van de andere provincie(s) waarin het in te richten gebied gedeeltelijk ook ligt wordt daarbij niet expliciet voorgeschreven, evenmin als de afstemming met andere overheden. Dit sluit aan bij de Omgevingswet die uitgaat van vertrouwen tussen overheden, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden als vanzelfsprekend worden beschouwd.³⁸⁴ Dit is neergelegd in artikel 2.2 van de Omgevingswet, dat een algemene verplichting bevat om rekening te houden met de uitoefening van taken en bevoegdheden door andere bestuursorganen en tot afstemming met die bestuursorganen.

Voor landinrichting kunnen gedeputeerde staten een of meer commissies instellen, variërend van vormvrije samenwerkingsverbanden tot formele commissies op grond van de Provinciewet.³⁸⁵ Deze commissies hebben in de praktijk van landinrichting hun nut bewezen. Ze bieden een platform

³⁸⁰ Voorgesteld artikel 12.3.

³⁸¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 75.

³⁸² Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nrs. 107, 143 en 153.

³⁸³ Voorgesteld artikel 12.4, eerste lid.

³⁸⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 47–48.

³⁸⁵ Op grond van artikel 81 en 82 van de Provinciewet.

om de betrokken partijen, zowel overheden als de andere partijen in het in te richten gebied, bij elkaar te brengen en te laten samenwerken.

Bij landinrichting wordt geen wijziging gebracht in de rechten en de gebruikstoestand van begraafplaatsen.³⁸⁶ Evenmin wordt zonder toestemming van de eigenaar wijziging gebracht in de rechten op gebouwen. Voorts wordt zonder toestemming van Onze Minister van Defensie geen wijziging gebracht in de staat en werking van locaties waaraan ook een functie voor de landsverdediging is toegeedeeld.³⁸⁷

Bijstand door het Kadaster

Gedeputeerde staten zijn gehouden het Kadaster in te schakelen bij de uitoefening van hun bevoegdheden op het gebied van landinrichting.³⁸⁸ Deze te leveren bijstand kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het aanleveren en verwerken van kadastrale gegevens van het gebied en ondersteuning bij het opmaken van de diverse herverkavelingsbesluiten. Als gedeputeerde staten hun bevoegdheden voor landinrichting hebben overgedragen aan een bestuurscommissie (als bedoeld in de Provinciewet), dan kan het Kadaster bijstand verlenen aan deze bestuurscommissie.

Het Kadaster is van oudsher betrokken bij landinrichting op grond van onder meer de Landinrichtingswet, de Reconstructiewet concentratiegebieden en de Wilg in verband met de rechtszekerheid en de specifieke deskundigheid van het Kadaster. Er is geen aanleiding om daarvan af te wijken in dit wetsvoorstel. Met name bij herverkaveling zijn de deskundigheid en ervaring van het Kadaster en de bij het Kadaster berustende informatie over de rechtstoestand van de betrokken onroerende zaken onontbeerlijk. Het herinrichten van het landelijk gebied door herverkaveling heeft dusdanig ingrijpende gevolgen voor de betrokken rechthebbers op onroerende zaken dat een grote mate van zorgvuldigheid van de overheid is vereist bij het omgaan met hun rechten en belangen. Het Kadaster waarborgt de rechtszekerheid ten aanzien van de ligging van bij een herverkaveling betrokken onroerende zaken en de zakelijke rechten daarop. De bijstand in de uitoefening van bevoegdheden voor landinrichting omvat ook ondersteuning bij de voorbereiding en uitvoering van beleid voor landinrichting. De bijstand van het Kadaster bij landinrichting gaat niet om inhoudelijke bemoeienis met het beleid van de provincies, maar om het bewaken van en bijdragen aan de kwaliteit van de informatie. Naast de genoemde specifieke deskundigheid op het gebied van landinrichting beschikt het Kadaster over unieke geautomatiseerde landinrichtingssystemen, die een waardevolle bijdrage leveren aan het tot stand komen van een voor alle betrokkenen bevredigend resultaat. De bijstand van het Kadaster vermijdt dubbel werk en dubbele kosten. Immers, als de werkzaamheden die thans door het Kadaster in het kader van de landinrichting worden uitgevoerd, aan een derde (bijvoorbeeld een ingenieursbureau) zouden worden opgedragen, zou het Kadaster de gegenereerde – omvangrijke – administratieve en cartografische informatie, met het oog op de door het Kadaster te dienen rechtszekerheid ten aanzien van de rechtstoestand van registergoederen, intensief moeten controleren voordat die kan worden ingeschreven in de openbare registers.

³⁸⁶ Voorgesteld artikel 12.10.

³⁸⁷ Voorgesteld artikel 12.5.

³⁸⁸ In het huidige recht is dit geregeld in artikel 2, derde lid, Wilg. Het voorgestelde artikel 2.5, dat artikel 3 van de Kadasterwet wijzigt, voorziet in een basis om de verlening van deze bijstand onder de Omgevingswet voort te zetten.

Vanwege de specifieke deskundigheid en ervaring, en de geautomatiseerde systemen van het Kadaster, ligt het in de rede dat gedeputeerde staten zich ook tot het Kadaster wenden om bijstand bij de uitvoering van ander beleid gericht op de verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied. Voor zover dat beleid de inrichting, het gebruik en beheer van het landelijk gebied betreft, kan immers behoefte bestaan aan goede informatie over de leefomgeving, inclusief eigendom. Deze informatie en het toepassen daarvan in planprocessen is van wezenlijk belang om gebiedsopgaven, zoals het ruimtelijk vormgeven en inpassen van de energietransitie of klimaatadaptatie, tot een succes te brengen. Bestuursorganen van andere openbare lichamen kunnen eveneens een beroep doen op het Kadaster voor zover hun beleid de inrichting, het gebruik en beheer van het landelijk gebied betreft. Het wetsvoorstel bevat een grondslag op grond waarvan het Kadaster de hier bedoelde bijstand kan verlenen.³⁸⁹

Over de vorm en inhoud van de ondersteuning en de voorwaarden waaronder de bijstand wordt verleend, maakt het Kadaster als zelfstandig bestuursorgaan eigenstandig afspraken met gedeputeerde staten van de betrokken provincie dan wel het bestuur van het betrokken andere openbare lichaam.

7.3.2 Inrichtingsprogramma

Gedeputeerde staten besluiten tot het inrichten van een gebied door een gebiedsgericht programma vast te stellen: het inrichtingsprogramma.³⁹⁰ Het programma is een van de zes kerninstrumenten van het stelsel van de Omgevingswet en kan voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving een uitwerking bevatten van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan en de maatregelen om dit te bereiken.³⁹¹ Vaak zal het gaan om een uitwerking van de omgevingsvisie, waarin provinciale staten de hoofdlijnen van het voor het grondgebied te voeren beleid hebben beschreven. Een programma is in het stelsel van de Omgevingswet vooral uitvoeringsgericht. De nadruk ligt op het bereiken van het doel binnen een beheersbare termijn voor het desbetreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving.

Het inrichtingsprogramma is een bijzonder programma, dat verplicht is wanneer gedeputeerde staten besluiten tot landinrichting. In het inrichtingsprogramma wordt een samenhangend pakket aan maatregelen en voorzieningen beschreven om de doelstelling van de verbetering van de inrichting van het landelijk gebied te bereiken. Na de concretisering van het beleid in het inrichtingsprogramma kunnen gedeputeerde staten beschikken over de bijzondere instrumenten voor landinrichting die zijn opgenomen in het voorgestelde hoofdstuk 12 van de Omgevingswet, zoals de toedeling van de eigendom, het beheer en het onderhoud van voorzieningen van openbaar nut in het inrichtingsbesluit en de regeling voor herverkaveling met het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen (zie figuur 2).

Het inrichtingsprogramma vervangt in de voorgestelde regeling deels het inrichtingsplan waarmee gedeputeerde staten in de huidige regeling tot landinrichting besluiten. Dit inrichtingsplan keert in de voorgestelde regeling niet als zodanig terug, omdat het niet aansluit bij de in de Omgevingswet gehanteerde scheiding tussen beleid en normstelling. Het inrichtingsplan in de huidige vorm omvat zowel beleidsmatige als

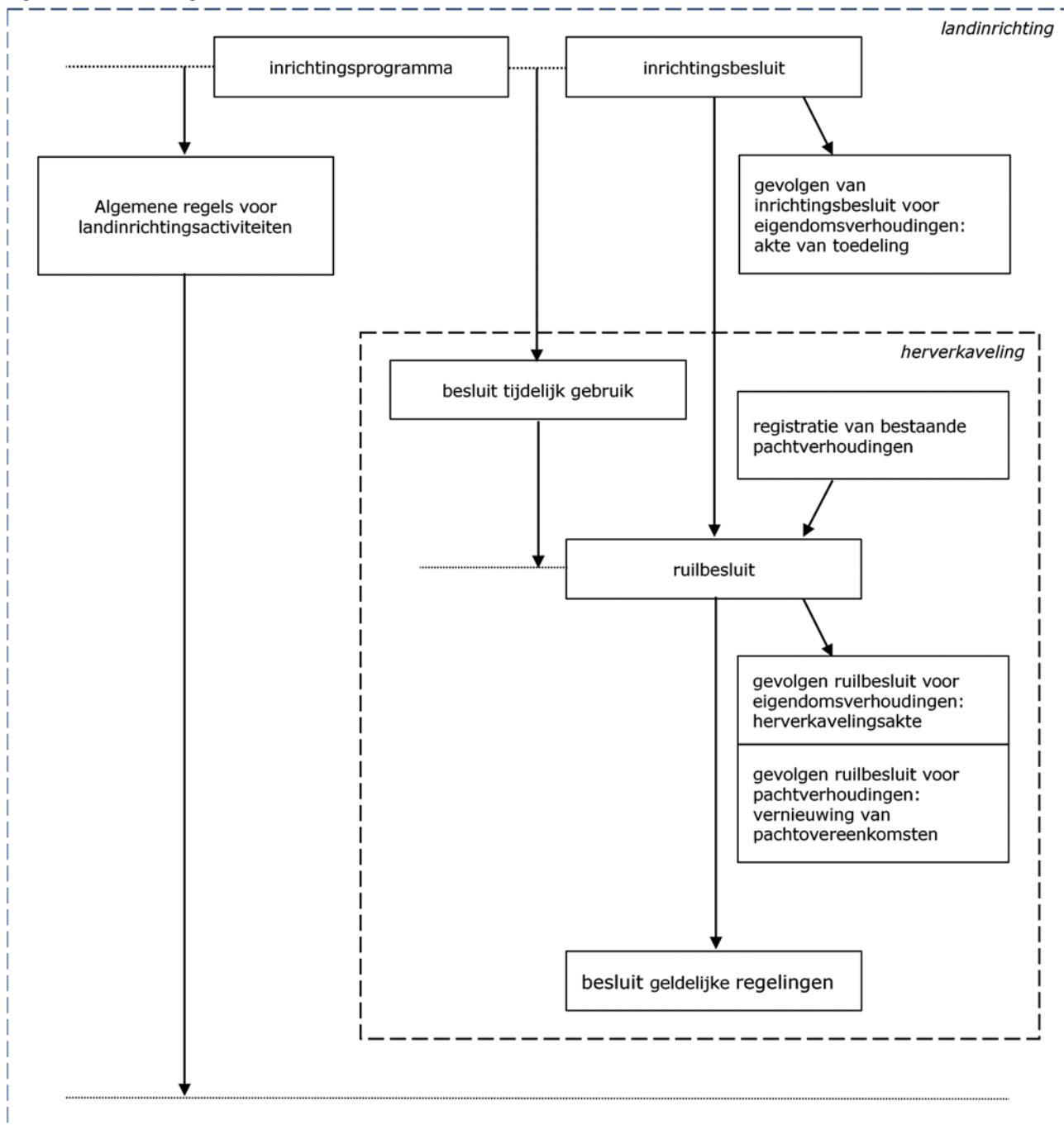
³⁸⁹ Zie het voorgestelde artikel 12.4, tweede lid, en het voorgestelde artikel 2.5 dat de Kadasterwet wijzigt.

³⁹⁰ Voorgesteld artikel 3.14a.

³⁹¹ Artikelen 3.4 en 3.5 van de Omgevingswet.

juridisch bindende elementen in één rechtsfiguur en wordt daarom gesplitst in een inrichtingsprogramma dat de beleidsmatige voornemens bevat die alleen het vaststellende bestuursorgaan binden en een inrichtingsbesluit dat de ieder bindende beslissingen bevat.³⁹²

Figuur 2: landinrichtingsinstrumentarium



³⁹² Het inrichtingsbesluit wordt in paragraaf 7.3.5 van deze memorie van toelichting nader toegelicht.

Inhoud

Net zoals het huidige inrichtingsplan kan het voorgestelde inrichtingsprogramma de maatregelen en voorzieningen bevatten die worden voorzien voor de landinrichting van het betrokken gebied. In het inrichtingsprogramma kunnen de volgende maatregelen en voorzieningen staan:

- het wijzigen van het stelsel van wegen of waterstaatswerken,
- de aanleg, ontwikkeling, het behoud, beheer of herstel van gebieden van belang uit een oogpunt van natuurbescherming of landschapsbehoud of van elementen van landschappelijke, recreatieve, aardkundige of natuurwetenschappelijk waarde, of cultureel erfgoed,
- de ontwikkeling van natuur- en bosgebieden, en
- het verrichten van andere werkzaamheden van openbaar nut.³⁹³

Vorbereiding en rechtsbescherming

Het inrichtingsprogramma wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).³⁹⁴ Bij het vaststellen van het programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij deze voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.³⁹⁵ Zienswijzen over het ontwerpprogramma kunnen door een ieder naar voren worden gebracht.³⁹⁶

Voorgesteld wordt om geen beroep tegen het inrichtingsprogramma open te stellen. Dit is zowel in lijn met de regeling in de Omgevingswet voor het programma als kerninstrument³⁹⁷, als met de huidige regeling waarin geen rechtsbescherming openstaat tegen de beleidsmatige onderdelen van het inrichtingsplan.³⁹⁸

Gedoogplicht bij de voorbereiding van landinrichting

Bij de voorbereiding van landinrichting kan het nodig zijn eigendommen van een ander te betreden of daarop graafwerkzaamheden of metingen te verrichten of tekens aan te brengen. Daarover kunnen gedeputeerde staten en de partijen die het betreft onderling afspraken maken, bijvoorbeeld over de minst bezwaarlijke wijze van de graafwerkzaamheden, over het moment van het betreden of over een eventuele schadevergoeding. Een gedoogplicht van rechtswege moet daarbij voorkomen dat een gebrek aan medewerking landinrichting kan belemmeren.³⁹⁹ Deze gedoogplicht, die wordt opgenomen bij de andere gedoogplichten in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet, houdt in dat een ieder die enig recht op de onroerende zaak heeft, dit betreden, verrichten van de graafwerkzaamheden of de metingen en het aanbrengen van de tekens moet gedogen. De schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van deze gedoogplicht wordt aan de rechthebbende die de schade lijdt vergoed, als die schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en voor zover de rechthebbende in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen.⁴⁰⁰ De burgerlijke rechter binnen het rechtsgebied waarvan de onroerende zaak geheel of grotendeels ligt, is bevoegd om de vordering tot schadevergoeding te behandelen.

³⁹³ Vergelijk het voorgestelde artikel 12.3, tweede lid.

³⁹⁴ Artikel 16.27 van de Omgevingswet.

³⁹⁵ Artikel 8.6 van het Omgevingsbesluit.

³⁹⁶ Artikel 16.23 van de Omgevingswet.

³⁹⁷ Het programma zal met de Invoeringswet worden toegevoegd aan artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb.

³⁹⁸ Zie het huidige artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb.

³⁹⁹ Voorgesteld artikel 10.10a.

⁴⁰⁰ Artikel 15.12 zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2).

Uitvoering van landinrichting

Het inrichtingsprogramma wordt uitgevoerd door gedeputeerde staten.⁴⁰¹ Gedeputeerde staten van de provincie waar de werkzaamheden vermeld in het inrichtingsprogramma in hoofdzaak worden verricht, kunnen een instructie geven waarbij wordt bepaald dat bepaalde werkzaamheden ten aanzien van de wegen, waterstaatswerken, gebieden, elementen en andere voorzieningen van openbaar nut worden verricht door openbare lichamen anders dan het Rijk waarbij het beheer of het onderhoud daarvan berust of vermoedelijk komt te berusten.⁴⁰² De verantwoordelijke Minister beslist over het verrichten van werkzaamheden ten aanzien van de wegen, waterstaatswerken, gebieden, elementen en andere voorzieningen van openbaar nut waarvan het beheer of het onderhoud vermoedelijk bij het Rijk komt te berusten.⁴⁰³

In het inrichtingsprogramma wordt het gewenste eindbeeld van de landinrichting geschetst en worden de concrete, feitelijke handelingen die zullen worden uitgevoerd, omschreven. Voor een goede uitvoering van de landinrichting is het van belang dat in het in te richten gebied geen handelingen en activiteiten worden verricht die de uitvoering van het inrichtingsprogramma kunnen belemmeren. Te denken valt bijvoorbeeld aan het bouwen van opstallen, grondwerkzaamheden zoals ontgronden of draineren en het planten van bomen terwijl dat niet binnen de bestaande bedrijfsvoering past.

De voorgestelde regeling voorziet daarom in een grondslag om deze landinrichtingsactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving te reguleren.⁴⁰⁴ Materieel houdt dit een voortzetting van de huidige regeling in.⁴⁰⁵

Het inrichtingsprogramma kan gefaseerd in uitvoering worden genomen. Gedeputeerde staten kunnen ook beslissen bepaalde maatregelen en voorzieningen alleen in uitvoering te nemen als zij met een ander openbaar lichaam dan het Rijk overeenstemming hebben bereikt over de geldelijke bijdrage van het openbaar lichaam in de kosten van de maatregelen of voorzieningen en over de voorwaarden waaronder de bijdrage wordt betaald.

Gedoogplichten bij de uitvoering van landinrichting

Ook voor de uitvoering van de in het inrichtingsprogramma beschreven werkzaamheden kan het nodig zijn in te grijpen in de rechten van eigenaren en andere rechthebbenden. Dit varieert van graaf- en meetwerkzaamheden voor de voorbereiding van de landinrichting tot het slopen, bouwen of verplaatsen van bouwwerken. In de voorgestelde regeling is bepaald dat de rechthebbenden de uitvoering van deze werkzaamheden moeten gedogen.⁴⁰⁶

Inrichten en onteigening

Als in het belang van landinrichting onroerende zaken moeten worden verworven, bijvoorbeeld voor de aanleg van natuur of een waterberging⁴⁰⁷, en de minnelijke verwerving door aankoop of grondruil niet of

⁴⁰¹ Voorgesteld artikel 12.16 en verder.

⁴⁰² Voorgesteld artikel 12.18, eerste lid.

⁴⁰³ Voorgesteld artikel 12.18, derde lid.

⁴⁰⁴ Dit betreft de voorgestelde aanvullingen van de artikelen 4.3 en 4.11 en van de begripsomschrijvingen en het nieuwe artikel 4.30.

⁴⁰⁵ Artikel 35 Wilg.

⁴⁰⁶ Voorgestelde artikelen 10.10b tot en met 10.10e.

⁴⁰⁷ Zie het koninklijk besluit van 20 december 2011, Stcrt. 2012, nr. 775 (onteigening ten behoeve van het inrichtingsplan Enschede-Noord).

niet tijdig wil lukken, dan kan tot onteigening worden besloten. Een afzonderlijke titel voor onteigening in het belang van de landinrichting (de huidige Titel VII-ontei­geningen) kent de voorgenomen regeling voor onteigening weliswaar niet meer, maar een onteigening in het belang van landinrichting blijft mogelijk (zie ook hoofdstuk 6). Om te kunnen onteigenen zal de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk moeten zijn gemaakt in een van de genoemde kerninstrumenten, onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer.⁴⁰⁸ De beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer zal bij landinrichting meestal blijken uit de functies die de betrokken locaties volgens de regels van het omgevingsplan vervullen en waarmee de landinrichting in overeenstemming is.

7.3.3 Inrichtingsbesluit

Het inrichtingsprogramma bindt alleen het vaststellend bestuursorgaan. Om burgers en bedrijven te binden aan bepaalde in het inrichtingsprogramma opgenomen maatregelen en voorzieningen stellen gedeputeerde staten een inrichtingsbesluit vast. Het inrichtingsbesluit bevat, ten opzichte van de huidige regeling, de onderdelen van het inrichtingsplan, die een ieder rechtstreeks binden en waartegen op grond van de Awb beroep openstaat.⁴⁰⁹ Als gedeputeerde staten een inrichtingsbesluit vaststellen, doen zij dat tegelijkertijd met het inrichtingsprogramma zodat de procedurele en inhoudelijke samenhang tussen beide besluiten geborgd is.⁴¹⁰

De verdeling van het huidige inrichtingsplan over het inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit heeft bovendien als voordeel dat het voor de belanghebbenden duidelijker wordt waartegen wel en waartegen geen beroep kan worden ingesteld. Nu komt het voor dat beroep wordt ingesteld tegen onderdelen van het inrichtingsplan die niet open staan voor beroep, met als gevolg dat de rechter zich onbevoegd verklaart.⁴¹¹

Inhoud

In het inrichtingsbesluit wordt in de eerste plaats de toedeling van de eigendom, het beheer en het onderhoud van bepaalde onderdelen van het landelijk gebied geregeld. Het gaat om voorzieningen van openbaar nut in het in te richten gebied, zoals wegen en waterstaatswerken, gebieden van belang uit een oogpunt van natuurbescherming en landschapsbehoud en elementen van landschappelijke, recreatieve, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde, of cultureel erfgoed.

Daarbij heeft landschapsbehoud dus ook betrekking op de zorg voor (onderdelen van) cultuurlandschappen, als element van het cultureel erfgoed. Wanneer herverkaveling onderdeel is van landinrichting, bevat het inrichtingsbesluit in ieder geval een verbeelding waarop de begrenzing van ieder te herverkavelen blok zo nauwkeurig mogelijk is aangegeven. De begrenzing van het te herverkavelen blok is van belang voor de herverkaveling, omdat het herverkavelingsblok de onroerende zaken aanwijst die in de herverkaveling worden betrokken. Dit blok kan het hele in te richten gebied omvatten, maar ook een deel daarvan. Ook kunnen in een in te richten gebied meerdere herverkavelingsblokken liggen. Voor de herverkaveling kan in het inrichtingsbesluit verder de

⁴⁰⁸ Voorgesteld artikel 11.6.

⁴⁰⁹ Zie voor de beroepsmogelijkheden tegen het inrichtingsplan het huidige artikel 2, van bijlage 2, Awb.

⁴¹⁰ Voorgesteld artikel 12.7.

⁴¹¹ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2012:BY2528.

voorziening worden opgenomen dat de zogenoemde korting voor publieke doelen zal worden toegepast.⁴¹² Deze korting houdt in dat op de aanspraak die elke eigenaar heeft op de verkrijging van een recht van dezelfde aard als hij had voor de herverkaveling een vermindering van maximaal vijf procent kan worden toegepast. Deze met de toepassing van deze korting vrijkomende percelen kunnen gebruikt worden voor de totstandbrenging of verbetering van openbare wegen en waterstaatswerken en de daarmee samenhangende voorzieningen, voor de verwezenlijking van maatregelen en voorzieningen voor natuur, landschap en openluchtrecreatie of voor andere voorzieningen van openbaar nut.⁴¹³ Wanneer gedeputeerde staten deze korting toepassen, hebben de gezamenlijke eigenaren recht op de ingebrachte grond verminderd met het kortingspercentage. Het verschil in oppervlakte tussen de ingebrachte percelen en de toegewezen kavels wordt met de eigenaren geldelijk verrekend. Ten slotte kunnen gedeputeerde staten in het inrichtingsbesluit wegen aan het openbaar verkeer onttrekken en de bestemming van openbare weg geven aan wegen met de bijbehorende kunstwerken.⁴¹⁴ De Wegenwet is daarop niet van toepassing. De onttrekking aan respectievelijk de openstelling voor het openbaar verkeer gaan in op een tijdstip dat in het inrichtingsbesluit wordt bepaald.⁴¹⁵

Vorbereiding en rechtsbescherming

Het inrichtingsbesluit wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb.⁴¹⁶ Zienswijzen over het ontwerp inrichtingsbesluit kunnen door een ieder naar voren worden gebracht.⁴¹⁷ In het inrichtingsbesluit wordt aangegeven hoe de openbare lichamen en rechtspersonen die de eigendom, het beheer of het onderhoud hadden voorafgaand aan de landinrichting bij de voorbereiding van het inrichtingsbesluit zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.⁴¹⁸

Voorgesteld wordt tegen het inrichtingsbesluit rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk te maken, net als in de huidige regeling geldt voor het inrichtingsplan. Als uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet geldt weliswaar beroep in twee instanties, maar in een aantal gevallen is het gerechtvaardigd om de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan te wijzen als bestuursrechter in eerste en enige aanleg.⁴¹⁹ De regering is van oordeel dat voor de rechtsbescherming tegen het inrichtingsbesluit reden bestaat om van die mogelijkheid gebruik te maken. Het vaststellen van de rechtmatigheid van het inrichtingsbesluit vormt een belangrijke voorwaarde voor het vaststellen van de rechtmatigheid van een aantal andere (vervolg)besluiten voor landinrichting, zoals het besluit om tot een herverkavelingsblok behorende percelen tijdelijk in gebruik te geven, het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen. Onzekerheid over de rechtmatigheid van het inrichtingsbesluit moet voorkomen worden. Dit rechtvaardigt de keuze voor een snellere procedure, namelijk beroep in één instantie. De verwachting is bovendien dat ook onder de Omgevingswet de toepassing van het wettelijke instrumentarium voor landinrichting gering zal zijn (1 à 2 per jaar).

⁴¹² Voorgesteld artikel 12.29.

⁴¹³ Voorgesteld artikel 12.30 in samenhang met voorgesteld artikel 12.29.

⁴¹⁴ Voorgesteld artikel 12.9.

⁴¹⁵ Voorgesteld artikel 12.9, derde lid.

⁴¹⁶ Voorgesteld artikel 16.33g, eerste lid.

⁴¹⁷ Artikel 16.23 van de Omgevingswet.

⁴¹⁸ Voorgesteld artikel 16.33g, tweede lid.

⁴¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 297.

Wijziging van de begrenzing van een herverkavelingsblok

Als een inrichtingsbesluit eenmaal is vastgesteld, kan na verloop van tijd de behoefte ontstaan om de begrenzing van een herverkavelingsblok aan te passen. Deze aanpassing vindt in de voorgestelde regeling plaats door wijziging van het inrichtingsbesluit zelf. Onder de huidige Wilg heeft aanpassing van de begrenzing plaats door een afzonderlijk besluit dat het inrichtingsplan niet wijzigt.⁴²⁰ De voorgestelde aanpassing heeft een aantal voordelen. Ten eerste past het omwille van een eenduidige kenbaarheid van het besluit beter in het stelsel van de Omgevingswet dat het inrichtingsbesluit zelf wordt gewijzigd. Ten tweede brengt dit harmonisatie mee van de voorbereidingsprocedure en de rechtsbescherming van het inrichtingsbesluit waarin de begrenzing van een herverkavelingsblok wordt vastgesteld en van het besluit waarbij de begrenzing wordt gewijzigd. Beide besluiten worden met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voorbereid. Voor de wijziging van het inrichtingsbesluit volgt dit uit artikel 16.24 van de Omgevingswet. Tegen het besluit tot wijziging van het inrichtingsbesluit staat vervolgens, net als tegen het inrichtingsbesluit zelf, rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁴²¹

Toedeling van eigendom, beheer en onderhoud voorzieningen van openbaar nut

In de voorgestelde regeling is opgenomen aan wie de eigendom, het beheer en het onderhoud van de voorzieningen van openbaar nut kunnen worden toegedeeld in het inrichtingsbesluit.⁴²² Deze toedeling vindt plaats aan openbare lichamen en in een aantal gevallen ook aan andere rechtspersonen.

Dat het eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen van openbaar nut wordt toegedeeld, houdt een terminologische wijziging in ten opzichte van de huidige regeling. Toedeling heeft in de huidige regeling betrekking op de toedeling van eigendom als gevolg van de herverkaveling (in dit geval van het beheer en het onderhoud van voorzieningen van openbaar nut en in het verlengde daarvan ook voor de eigendom van die voorzieningen). In de voorgestelde regeling wordt dit begrip, in lijn met de Omgevingswet, gebruikt voor de toedeling van taken en bevoegdheden, in dit geval van de eigendom, het beheer en het onderhoud van voorzieningen van openbaar nut. Om een duidelijk onderscheid te behouden met de herverkaveling zal toewijzing in de voorgestelde regeling gebruikt gaan worden voor het toewijzen van eigendom en andere rechten als gevolg van de herverkaveling. Daarvoor gebruikt de huidige regeling het begrip toedeling.

Het beheer en het onderhoud van waterstaatswerken kan niet worden toegedeeld in het inrichtingsbesluit. De Omgevingswet bevat al een algemene regeling voor de toedeling van het beheer van een watersysteem, zijnde een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken.⁴²³ Hieronder vallen ook de waterstaatswerken in het landelijk gebied. Bij algemene

⁴²⁰ Artikel 44 Wilg.

⁴²¹ Onder de Wilg staat tegen een besluit tot wijziging van een blok grens achtereenvolgens bezwaar, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open. Daardoor kan de procedure voor de enkele wijziging van de blok grens langer duren dan de procedures bij een gedeeltelijke herziening van het inrichtingsplan. Zie hierover H.J.W. Leenen, «De Wet inrichting landelijk gebied, Decentraal wat kan, centraal wat moet», Bouwrecht 2007, blz. 572 e.v., § 3.2.4, Blok grenswijziging.

⁴²² Voorgesteld artikel 12.11 en verder.

⁴²³ Bijlage, onder A, van de Omgevingswet.

maatregel van bestuur worden de watersystemen waarvoor het Rijk verantwoordelijkheid draagt aangewezen, waarna bij ministeriële regeling het beheer van deze rijkswateren geheel of gedeeltelijk aan gemeente, waterschap of provincie kan worden toegedeeld.⁴²⁴ Voor de regionale watersystemen vindt de aanwijzing van de verantwoordelijke instantie plaats bij de provinciale verordening. Veelal zal het waterschap worden aangewezen, tenzij dit niet verenigbaar is met een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. In sommige gevallen kan het beheer aan de gemeente worden toegedeeld, bijvoorbeeld van een haven. Een afwijkende of aanvullende regeling voor de toedeling van het beheer en het onderhoud bij landinrichting acht de regering niet nodig.

Toedeling van de eigendom, het beheer of het onderhoud van wegen en waterstaatswerken die voorafgaand aan het proces van landinrichting bij het Rijk berustte of daarna komt te berusten kan niet zonder meer plaatsvinden.⁴²⁵ Zonder toestemming van de verantwoordelijke Minister wordt de eigendom van openbare wegen en waterstaatswerken, evenals het beheer en het onderhoud van openbare wegen, niet aan het Rijk onttrokken. Omgekeerd wordt de eigendom, het beheer of het onderhoud van openbare wegen niet aan het Rijk toegedeeld, tenzij de eigendom, het beheer of het onderhoud voorafgaand aan landinrichting al bij het Rijk berustte.

Het beheer en het onderhoud van openbare wegen die voorafgaand aan landinrichting niet berustten bij het betrokken openbaar lichaam of de betrokken rechtspersoon, gaan, in afwijking van de Wegenwet, over op het tijdstip van de bekendmaking van het inrichtingsbesluit. Betreft de openbare weg een bestaande weg waaraan nog verbeteringswerken worden uitgevoerd of een nieuwe weg, dan gaan het beheer en het onderhoud over op een door gedeputeerde staten te bepalen later tijdstip. Tot het moment van de overgang berustten het beheer en het onderhoud van deze wegen bij gedeputeerde staten van de provincie waarbinnen deze wegen grotendeels liggen.

De eigendom, het beheer en het onderhoud van de gebieden die uit een oogpunt van natuurbescherming of landschapsbehoud of van elementen van landschappelijke, recreatieve, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde, of cultureel erfgoed van belang zijn, en van andere voorzieningen van openbaar nut worden toegedeeld aan de provincie of een ander openbaar lichaam of een andere rechtspersoon dan de provincie, als dit lichaam of deze rechtspersoon daarmee instemt.

Akte van toedeling

Voor zover de toedeling van eigendom in een inrichtingsbesluit betrekking heeft op onroerende zaken die buiten een herverkavelingsblok liggen, maakt een door gedeputeerde staten aan te wijzen notaris een akte voor de toedeling op.⁴²⁶ Door inschrijving van deze akte in de openbare registers wordt de eigendom verkregen door degene aan wie het is toegedeeld.

⁴²⁴ Artikel 2.19, tweede lid, onderdeel a, in samenhang met artikel 2.10, tweede lid, onderdeel a, van de Omgevingswet.

⁴²⁵ Voorgesteld artikel 12.12, derde lid.

⁴²⁶ Voorgesteld artikel 16.124.

7.3.4 Herverkaveling

Met de regeling voor herverkaveling kunnen gedeputeerde staten bindend onroerende zaken in het in te richten gebied samenvoegen, het gebied opnieuw indelen in kavels en de rechten op die kavels toewijzen aan eigenaren. Zo kunnen zij het gebied herindelen voor een betere inrichting, denk bijvoorbeeld aan verbetering van de agrarische verkavelingsstructuur, de aanleg of verbetering van wegen of waterstaatswerken en de ontwikkeling van nieuwe natuur in het gebied. In de praktijk is herverkaveling vrijwel altijd onderdeel van landinrichting.

In het inrichtingsbesluit wordt bepaald welke onroerende zaken binnen een herverkaveling kunnen worden herverkaveld. Daarvoor nemen gedeputeerde staten een of meer herverkavelingsblokken op in het inrichtingsbesluit.⁴²⁷ Per herverkavelingsblok wordt het herverkavelingsproces doorlopen.

In het inrichtingsbesluit wordt bovendien aangegeven of er bij de herverkaveling een korting zal worden toegepast. Voor de uitvoering van de herverkaveling zijn twee nadere besluiten nodig, het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen. Het eerste besluit omvat een inventarisatie van rechthebbenden in de herverkaveling en geeft de nieuwe verkaveling met bijbehorende rechten weer voor deze rechthebbenden. Het tweede besluit regelt de financiële gevolgen van de herverkaveling. Bevoegd gezag voor beide besluiten zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin het herverkavelingsblok geheel of grotendeels ligt. Omdat beide besluiten de civielrechtelijke en financiële afwikkeling van de herverkaveling betreffen, staat tegen beide besluiten rechtsbescherming open bij de burgerlijke rechter, net zoals dat in de huidige regeling het geval is.

Het ruilbesluit

Voor ieder herverkavelingsblok wordt een ruilbesluit vastgesteld.⁴²⁸ Het ruilbesluit bevat twee onderdelen: de lijst van rechthebbenden en bepalingen over kavels en rechten.

De lijst van rechthebbenden vermeldt voor alle percelen binnen het herverkavelingsblok zo volledig mogelijk alle rechthebbenden en de aard en de omvang van het door hen ingebrachte recht.⁴²⁹ De lijst van rechthebbenden wordt opgemaakt aan de hand van de kadastrale gegevens en de openbare registers.

De bepalingen over kavels en rechten bevatten de nieuwe verkaveling: de voorgenomen kavelindeling, de begrenzing van de voorzieningen van openbaar nut, waaronder de openbare wegen en de waterstaatswerken en de toewijzing van beide aan de nieuwe rechthebbenden.⁴³⁰ Elke kavel wordt daarbij zo gevormd dat deze een uitweg heeft op een openbare weg en zo mogelijk daaraan grenst.⁴³¹ Verder betreffen de bepalingen pachtverhoudingen, beperkte rechten, huur en lasten die voor de onroerende zaken bestaan, en de ingebruikneming van kavels.

Het ruilbesluit wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb.⁴³² Zienswijzen over het ontwerp van het ruilbesluit kunnen door een ieder naar voren worden gebracht.⁴³³ De voorgestelde regeling van de voorbereiding van het ruilbesluit kent als bijzonderheid dat eigenaren en gebruikers betrokken moeten worden bij de voorbereiding van het ontwerpruilbesluit, voorafgaand aan de

⁴²⁷ Zoals bepaald in het voorgestelde artikel 12.8.

⁴²⁸ Voorgesteld artikel 12.22 en verder.

⁴²⁹ Voorgesteld artikel 12.23. Onder rechthebbenden worden verstaan de eigenaren en de beperkt gerechtigden, huurders en schuldeisers.

⁴³⁰ Voorgesteld artikel 12.24.

⁴³¹ Voorgesteld artikel 12.25.

⁴³² Voorgesteld artikel 16.33i, eerste lid.

⁴³³ Artikel 16.23 van de Omgevingswet.

uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Om een afgewogen ontwerp van het ruilbesluit te kunnen opstellen is het namelijk noodzakelijk dat gedeputeerde staten de wensen kennen die eigenaren en gebruikers hebben over de toewijzing van percelen en wensen over de pachtverhoudingen. Een ontwerpruilbesluit waarin met die wensen rekening is gehouden is een voorwaarde voor een zorgvuldige belangenafweging en kan op meer draagvlak bij de eigenaren en gebruikers rekenen dan een ontwerp waarbij dat niet het geval zou zijn. Met het oog daarop en gelet op de ingrijpende gevolgen die het ruilbesluit voor eigenaren en gebruikers kan hebben, wordt voorgesteld uitdrukkelijk te waarborgen dat vroegtijdige raadpleging van eigenaren en gebruikers plaatsvindt en dat gedeputeerde staten daarvan verantwoording afleggen.⁴³⁴ In aansluiting met de lijn die in de Omgevingswet is gekozen voor vroegtijdige participatie, is in de voorgestelde regeling alleen opgenomen dat in het ruilbesluit wordt aangegeven hoe de eigenaren en gebruikers bij de voorbereiding van het ontwerp van het ruilbesluit zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Er is niet opgenomen hoe gedeputeerde staten deze betrokkenheid vorm moeten geven. Zij kunnen ervoor kiezen om zogenoemde wenszittingen te houden die uit de huidige praktijk bekend zijn.

Zoals gezegd kunnen belanghebbenden door het indienen van een verzoek bij de burgerlijke rechter tegen het ruilbesluit in beroep gaan.⁴³⁵ Bevoegde rechtbank is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan gedeputeerde staten hun zetel hebben. De rechtbank beslist over de wijze waarop het ruilbesluit wordt gewijzigd als het beroep gegrond is. Tegen de beschikking van de rechtbank staat geen hoger beroep open. Wel staat voor de belanghebbende de mogelijkheid van beroep in cassatie open bij de Hoge Raad.

Gevolgen van het ruilbesluit voor eigendomsverhoudingen

Bij de toewijzing heeft iedere eigenaar aanspraak op de verkrijging van een recht van dezelfde aard als hij had voor de herverkaveling.⁴³⁶ Voor zover het belang van de inrichting zich hiertegen niet verzet, wordt aan iedere eigenaar een recht toegewezen voor onroerende zaken van gelijke hoedanigheid en gebruiksfunctie als door hem is ingebracht. In het ruilbesluit kan worden bepaald dat een eigenaar geen kavel toegewezen zal krijgen, maar dat hij een algehele vergoeding in geld zal ontvangen.⁴³⁷ Dit is het geval als de oppervlakte van een toe te wijzen kavel zo gering is dat het niet behoorlijk te exploiteren is en de eigenaar geen redelijk belang heeft bij de verkrijging van zo'n kavel. Ook kan een eigenaar in bepaalde gevallen een algehele vergoeding in geld aanvragen in plaats van een toewijzing.

Zodra het ruilbesluit onherroepelijk is, maakt een door gedeputeerde staten aan te wijzen notaris de herverkavelingsakte op.⁴³⁸ Door de inschrijving van de herverkavelingsakte in de openbare registers worden de daarin omschreven onroerende zaken en beperkte rechten verkregen.⁴³⁹ Het gaat hier om een titelzuiverende, rechtsvernieuwende wijze van verkrijgen. Alleen de rechten die in de herverkavelingsakte staan beschreven, blijven bestaan. Alle andere zakelijke rechten komen te vervallen. Hypotheken volgen de hypotheekhouder, ze komen te rusten op de kavel of gedeelte van kavels die aan de hypotheekhouder wordt

⁴³⁴ Voorgesteld artikel 16.33i, tweede lid.

⁴³⁵ Voorgestelde artikelen 16.88 tot en met 16.90.

⁴³⁶ Voorgesteld artikel 12.26.

⁴³⁷ Voorgestelde artikelen 12.31 en 12.33.

⁴³⁸ Voorgesteld artikel 16.136.

⁴³⁹ Voorgesteld artikel 16.137, tweede lid.

toegewezen. Hetzelfde geldt voor beslagen die op een onroerende zaak zijn gelegd.

Om zeker te stellen dat na de onherroepelijkheid van de lijst van rechthebbenden de eventuele rechtsopvolgers van de rechthebbenden – zoals opgenomen in de lijst van rechthebbenden in het ruilbesluit – ook voor de herverkaveling in de plaats treden van hun rechtsvoorgangers, worden in de voorgestelde regeling expliciet ook de rechtverkrijgenden als rechthebbenden erkend. Dit was ook het geval onder de voorloper van de huidige regeling, de Landinrichtingswet en dat wordt in de voorgestelde regeling hersteld.

Gevolgen van het ruilbesluit voor pachtverhoudingen

Ook iedere pachter heeft bij de toewijzing aanspraak op de verkrijging van een recht van dezelfde aard als hij had voor de herverkaveling.⁴⁴⁰ Bestaande pachtverhoudingen tussen verpachter en pachter blijven zo veel mogelijk gehandhaafd. Als het belang van de herverkaveling dat dringend eist, kunnen bij het ruilbesluit bestaande pachtverhoudingen worden opgeheven en nieuwe worden gevestigd. Het ruilbesluit bepaalt dan tot welk tijdstip de nieuwe pachtverhouding zal gelden en of deze voor verlenging vatbaar is.

In Nederland bestaat geen sluitend stelsel van registratie van pachtovereenkomsten. Daarom bevat het wetsvoorstel net als de Wilg een regeling voor pachtregistratie bij herverkaveling.⁴⁴¹ Bij de toewijzing van rechten in het ruilbesluit hoeft alleen rekening te worden gehouden met pachtovereenkomsten die bij gedeputeerde staten zijn geregistreerd. Zonder registratie van de pachtovereenkomst kan de pachter geen aanspraak maken op toewijzing van land in pacht. Gedeputeerde staten beslissen tot welk tijdstip bestaande pachtovereenkomsten bij hen ter registratie kunnen worden ingezonden.⁴⁴² De pachtovereenkomsten kunnen zowel door de verpachter als de pachter ter registratie worden ingezonden. Als het ruilbesluit onherroepelijk is, delen gedeputeerde staten zo spoedig mogelijk aan de grondkamer mee welke pachtverhoudingen gehandhaafd blijven, welke opgeheven worden en welke nieuw gevestigd worden.⁴⁴³ Voor de pachtverhoudingen die gehandhaafd blijven maar als gevolg van de herverkaveling gewijzigd worden of door een nieuwe overeenkomst moeten worden vervangen, verzoekt de grondkamer de partijen binnen vier weken een nieuwe overeenkomst naar de grondkamer te zenden. Als de partijen niet reageren, maakt de grondkamer van de ontwerpovereenkomst een akte op die dezelfde kracht heeft als een pachtovereenkomst. Voor de nieuw gevestigde pachtverhoudingen ontwerpt de grondkamer een daaruit voortvloeiende pachtovereenkomst, op de duur en eventuele verlengbaarheid van de overeenkomst na (deze staan namelijk al opgenomen in het ruilbesluit). Zij zendt het ontwerp aan de partijen bij de overeenkomst en stelt hen in de gelegenheid de ontworpen overeenkomst binnen vier weken ondertekend terug te sturen. Ook hier geldt, dat als de partijen niet reageren, de grondkamer van de ontwerpovereenkomst een akte opmaakt die dezelfde kracht heeft als een pachtovereenkomst. Alle pachtovereenkomsten treden van rechtswege in werking op het tijdstip van inschrijving van de herverkavelingsakte in de openbare registers. Op dat tijdstip eindigen de oude pachtovereenkomsten.

⁴⁴⁰ Voorgesteld artikel 12.27.

⁴⁴¹ Voorgesteld artikel 12.27 en artikel 65 Wilg.

⁴⁴² Voorgestelde artikelen 16.125 tot en met 16.128.

⁴⁴³ Voorgesteld artikel 16.130 en verder. De grondkamers zijn zelfstandige bestuursorganen die in het leven geroepen zijn om goede pachtverhoudingen te bevorderen tussen pachters en verpachters.

Besluit geldelijke regelingen

Na het onherroepelijk worden van het ruilbesluit stellen gedeputeerde staten voor elk herverkavelingsblok een besluit geldelijke regelingen vast.⁴⁴⁴ Hierin nemen ze een opgave op van de geldelijke verrekeningen voor de eigenaren en pachters in het herverkavelingsblok.⁴⁴⁵ Voor de waardebepaling en voor de bepaling van de toe te passen geldelijke verrekeningen kunnen gedeputeerde staten deskundigen aanwijzen. Het besluit geldelijke regelingen bestaat per rechthebbende uit basiskosten en verrekenposten. De basiskosten bestaan uit het deel van de kosten van de landinrichting dat ten laste van de eigenaren in het herverkavelingsblok wordt gebracht. Deze kosten worden over de eigenaren verdeeld naar de mate van het nut dat de individuele eigenaren hebben van de landinrichting. Het besluit geldelijke regelingen bevat daarom een waardering van de verandering van de waarde van de onroerende zaken als gevolg van het inrichten. De mate van het nut wordt bepaald door subjectieve factoren als kavelconcentratie, kavelvorm en -grootte, en afstandsverkorting⁴⁴⁶, en de objectieve factoren als waterhuishouding en ontsluiting. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gegeven over de wijze waarop de waardeverandering moet worden geschat. Op de kosten die ten laste van de eigenaren komen, worden in mindering gebracht de kosten van herverkaveling die door een subsidie of andere overheidsbijdrage worden gedekt en de kosten van herverkaveling waarvan de betaling bij overeenkomst is verzekerd.⁴⁴⁷ Verrekenposten hebben betrekking op de verrekening tussen afgaande en opkomende eigenaren of tussen afgaande eigenaar en het gezamenlijke herverkavelingsblok (zoals over- en onderbedeling in oppervlakte of in waarden). Daarbij wordt onder andere gekeken naar de waarde van de gebouwen, voorzieningen en beplantingen die op de onroerende zaken aanwezig zijn. Ook vindt verrekening plaats van waardevermeerderingen die eigenaren en gebruiksgerechtigden na de terinzagelegging van het inrichtingsprogramma hebben aangebracht op hun onroerende zaken. Voorwaarde voor deze verrekening is dat gedeputeerde staten voor die landinrichtingsactiviteit een maatwerkvoorschrift hebben gesteld.⁴⁴⁸ Als een eigenaar in plaats van nieuwe kavels een algehele vergoeding in geld toegewezen krijgt, wordt deze in de verrekening opgenomen. Voor de pachter bevat het besluit geldelijke regelingen de geldelijke verrekening, als gevolg van de onder- of overbedeling van de pachter of een algehele vergoeding in geld.

Het besluit geldelijke regelingen wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.⁴⁴⁹ Zienswijzen over het ontwerpbesluit geldelijke regelingen kunnen door een ieder naar voren worden gebracht.⁴⁵⁰

Als hoofdregel wordt het besluit geldelijke regelingen opgesteld met inachtneming van het onherroepelijk geworden ruilbesluit.⁴⁵¹ De voorgestelde regeling biedt de mogelijkheid het ontwerpbesluit en het ontwerpbesluit geldelijke regelingen op hetzelfde moment ter inzage te leggen. Als zienswijzen naar voren worden gebracht over het ontwerpbesluit, dan wordt een besluit geldelijke regelingen pas vastgesteld nadat het ruilbesluit onherroepelijk is geworden.

⁴⁴⁴ Voorgesteld artikel 12.36.

⁴⁴⁵ Voorgesteld artikel 12.37.

⁴⁴⁶ Zie artikel 25, derde lid, van het Besluit inrichting landelijk gebied.

⁴⁴⁷ Voorgesteld artikel 13.9, derde lid.

⁴⁴⁸ Voorgesteld artikel 12.40. Zie verder de onderdelen C en K van het wetsvoorstel.

⁴⁴⁹ Voorgesteld artikel 16.33j.

⁴⁵⁰ Artikel 16.23 van de Omgevingswet.

⁴⁵¹ Voorgesteld artikel 12.38, derde lid.

Belanghebbenden kunnen door het indienen van een verzoek bij de burgerlijke rechter tegen het besluit geldelijke regelingen in beroep gaan.⁴⁵² Bevoegde rechtbank is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan gedeputeerde staten hun zetel hebben. De rechtbank beslist over de wijze waarop het besluit geldelijke regelingen wordt gewijzigd als het beroep gegrond is. Tegen de beschikking van de rechtbank staat geen hoger beroep open. Wel staat voor belanghebbenden de mogelijkheid van beroep in cassatie open bij de Hoge Raad.

Tijdelijk in gebruik geven van percelen

Gedurende het proces van herverkavelen kunnen gedeputeerde staten beslissen om percelen die tot het herverkavelingsblok behoren tijdelijk in gebruik te geven.⁴⁵³ Hiertoe kan worden besloten in het belang van de herverkaveling, bijvoorbeeld ter overbrugging van een periode waarin voor een boerenbedrijf het in te brengen perceel niet meer en de toe te delen kavel nog niet gebruikt kan worden. Vooral bij inrichtingsprojecten met een langere doorlooptijd is de mogelijkheid percelen tijdelijk in gebruik te geven een waardevolle voorziening. Ook percelen die met toepassing van de korting aan openbare lichamen en rechtspersonen worden toegedeeld, kunnen tijdelijk in gebruik worden gegeven. De eigenaar en overige rechthebbenden op het perceel moeten gedogen dat de percelen tijdelijk door een ander worden gebruikt.

Op het tijdelijk in gebruik geven van een perceel zijn de voor pacht geldende wettelijke bepalingen niet van toepassing. Dat is noodzakelijk om het tijdelijk gebruik ook daadwerkelijk een tijdelijk gebruik te laten zijn. Anders zou het tijdelijk gebruik op grond van het pachtrecht zeer lang kunnen voortduren en zelfs kunnen worden voorgezet met een andere pachter.

Het besluit om percelen tijdelijk in gebruik te geven wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.⁴⁵⁴ Zienswijzen over het ontwerp van dit besluit kunnen door een ieder naar voren worden gebracht.⁴⁵⁵

Tegen het besluit percelen tijdelijk in gebruik te geven kunnen belanghebbenden door indiening van een verzoek bij de burgerlijke rechter in beroep komen.⁴⁵⁶ Bevoegd is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan gedeputeerde staten hun zetel hebben. Hoger beroep en cassatie zijn uitgesloten.⁴⁵⁷

7.3.5 De kosten van landinrichting

De provincie draagt de kosten van het inrichten van een gebied, voor zover de kosten niet worden gedragen door andere openbare lichamen of door de eigenaren.⁴⁵⁸ Ten laste van andere openbare lichamen dan de provincie komen de kosten waartoe zij zich bij overeenkomst hebben verplicht.⁴⁵⁹

Ten laste van de eigenaren van de in een herverkavelingsblok gelegen onroerende zaken gezamenlijk komen de kosten van herverkaveling die zijn gemaakt voor het herverkavelingsblok. Deze kosten worden opgenomen in het besluit geldelijke regelingen, dat als titel voor de daarin omschreven vorderingen geldt.⁴⁶⁰ De kosten die ten laste van de

⁴⁵² Voorgestelde artikelen 16.88 tot en met 16.90.

⁴⁵³ Voorgesteld artikel 12.21.

⁴⁵⁴ Voorgesteld artikel 16.33h.

⁴⁵⁵ Artikel 16.23 van de Omgevingswet.

⁴⁵⁶ Voorgestelde artikelen 16.88 tot en met 16.90.

⁴⁵⁷ Voorgesteld artikel 16.90, eerste lid.

⁴⁵⁸ Voorgesteld artikel 13.8.

⁴⁵⁹ Voorgesteld artikel 13.9, eerste lid.

⁴⁶⁰ Voorgesteld artikel 13.9, tweede lid, en verder.

eigenaren gezamenlijk komen, worden over de eigenaren omgeslagen, gecorrigeerd met een door gedeputeerde staten vast te stellen correctiefactor. Deze correctiefactor is het quotiënt van de kosten die in het besluit geldelijke regelingen zijn opgenomen en de definitieve kosten. Tegen dit besluit tot vaststelling van de correctiefactor staat bezwaar open, eventueel gevolgd door beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De over de eigenaren omgeslagen kosten worden geheven bij wijze van aanslag. Bezwaar en beroep langs de fiscaalrechtelijke weg kunnen niet de hoogte van de omgeslagen kosten betreffen. De reden daarvoor is dat de juistheid van de definitieve kostenberekening van landinrichting op zichzelf geen fiscaalrechtelijke kwestie is. Er is geen sprake van belastingheffing in eigenlijke zin, maar van het verhalen van door specifieke bij de herverkaveling betrokken eigenaren verschuldigde kosten die voortvloeien uit een kostenberekening die voor alle betrokken eigenaren geldt. De belastingrechter komt in het systeem van inrichting van oudsher geen rol toe bij de beoordeling van de juistheid van de kostenberekening. Alleen voor de techniek van het verhalen van de kosten bij de individuele eigenaar wordt aangesloten bij de instrumenten van de belastingwetgeving.⁴⁶¹

7.3.6 Reactie op Evaluatierapport Wilg

In de evaluatie van de Wilg hebben de onderzoekers een aantal suggesties gedaan voor beperkte aanpassingen. De regering en het Interprovinciaal Overleg ondersteunen de suggesties die de onderzoekers doen voor een goede afstemming tussen ruimtelijke ordening en inrichting. Eén van deze suggesties is om procesvernieuwingen die zijn toegepast binnen vrijwillige kavelruilprocessen in pilots «Verkavelen voor Groei» te integreren in de procesaanpak van inrichting van het landelijk gebied. De essentie hiervan is dat grondeigenaren actief betrokken zijn en zoveel mogelijk zelf het ruilplan ontwikkelen. Door deze actieve participatie ontstaat proceseigenaarschap bij de grondeigenaren. Deze suggesties betreffen de verantwoordelijkheid van de provincies en vereisen geen wettelijke verankering.

Uit het onderzoek komen ook drie suggesties voort die wel een wettelijke verankering zouden vragen. De regering vindt het niet raadzaam om deze suggesties over te nemen. Dat wordt hieronder nader toegelicht.

De onderzoekers hebben de aanbeveling gedaan om een besluit tot aanpassingsinrichting te koppelen aan een tracébesluit. De Omgevingswet vervangt het tracébesluit op grond van de Tracéwet door het projectbesluit. Het projectbesluit is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet⁴⁶², waarmee waterschappen, provincies of het Rijk via een gestroomlijnde besluitvormingsprocedure toestemming kunnen verlenen voor vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Een projectbesluit bevat de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het project en kan alle benodigde toestemmingen voor het project bevatten. Het projectbesluit kan een omgevingsplan direct wijzigen en kan gelden als een omgevingsvergunning. Zoals de onderzoekers opmerken kan het soms wenselijk zijn om inrichting in te zetten voor een optimaal verloop van de inpassing van infrastructurele ingrepen.⁴⁶³ De regering acht een voortzetting van de specifieke procedure die daarvoor in hoofdstuk 5 Wilg is opgenomen niet langer nodig, omdat aanpassingsinrichting sinds de invoering van de Wilg niet is toegepast in verband met door het Rijk aan te leggen infrastruc-

⁴⁶¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 441, nr. 3, blz. 24–26, en nr. 4, blz. 10–12.

⁴⁶² Artikel 5.44 en verder van de Omgevingswet.

⁴⁶³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg).

turele werken. Een afzonderlijke procedure voor die situatie is dan ook niet nodig. Een stelselmatige koppeling van het voorgestelde inrichtingsbesluit aan het projectbesluit vindt de regering evenmin wenselijk. Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is vertrouwen in andere bestuursorganen. Artikel 2.2 van de Omgevingswet, eerste lid, bepaalt dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig met andere bestuursorganen afstemt. Het is niet nodig om in aanvulling daarop de expliciete afstemmingsbepaling voor inrichting in verband met infrastructurele voorzieningen te continueren. Wel kan van geval tot geval worden bekeken of het wenselijk is om de besluitvorming voor het projectbesluit en het inrichtingsbesluit af te stemmen. Wanneer aanpassingsinrichting via het inrichtingsinstrumentarium zinvol is, kan de coördinatie­regeling van afdeling 3.5 Awb worden toegepast. Dat betekent dat die besluiten gecoördineerd worden voorbereid en dat één bevoegd gezag optreedt als coördinator voor het nemen van het projectbesluit en het inrichtingsbesluit. De bevoegde bestuursorganen kunnen daartoe gezamenlijk besluiten.⁴⁶⁴

Ten slotte wijzen de onderzoekers erop dat een goede afstemming tussen ruimtelijke ordening en inrichting kan worden ondersteund door de mogelijkheid van directe doorwerking van het inrichtingsbesluit en het inrichtingsprogramma in het omgevingsplan.⁴⁶⁵ Het omgevingsplan is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. In het omgevingsplan worden de gemeentelijke regels opgenomen. Het omgevingsplan bevat in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.⁴⁶⁶ Inrichting van het landelijk gebied vindt plaats in overeenstemming met de functies die in een omgevingsplan aan de betrokken locaties zijn toegedeeld. Dit zijn de materiële functies die een omgevingsplan vervult en die kunnen worden afgeleid uit het samenstel van de op de locatie geldende regels. Inrichting volgt dus op het omgevingsplan.

Behoorlijk bestuur brengt met zich dat gedeputeerde staten de gemeenten vroegtijdig betrekken bij het inrichtingsproces en overleg voeren met het college van burgemeester en wethouders over een inrichtingsprogramma en een inrichtingsbesluit voorafgaand aan de terinzagelegging. Zij proberen daarbij met die gemeente overeenstemming te bereiken over de aanpassing van het omgevingsplan. De procedures voor inrichting en voor aanpassing van het omgevingsplan kunnen veelal gelijktijdig plaatsvinden. Mocht een gemeente uiteindelijk niet bereid blijken om in verband met het inrichtingsproject noodzakelijke wijzigingen in een omgevingsplan door te voeren, dan kunnen gedeputeerde staten een instructie aan de gemeenteraad geven over het stellen van regels in het omgevingsplan.⁴⁶⁷

Wanneer de provinciale belangen ook met een instructie niet doelmatig en doeltreffend kunnen worden behartigd, kunnen provinciale staten door een projectbesluit functies aan locaties toedelen. Een projectbesluit kan het omgevingsplan wijzigen wat betreft de toedeling van functies. Daarmee voorziet de Omgevingswet in voldoende instrumenten om het inrichtingsbesluit te laten doorwerken in het omgevingsplan.⁴⁶⁸ Directe doorwerking van het inrichtingsbesluit in het omgevingsplan past bovendien niet in de systematiek van de Omgevingswet. De regering acht het daarmee niet raadzaam om dit advies over te nemen.

⁴⁶⁴ Artikel 3:21 Awb.

⁴⁶⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, paragraaf 3.3.

⁴⁶⁶ Artikel 4.2 van de Omgevingswet. Zie hierover ook paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting, onder «Algemene regels».

⁴⁶⁷ Artikel 2.33 van de Omgevingswet.

⁴⁶⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg).

7.4 Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling en effecten van de voorgestelde regeling

Wijzigingen

Met de voorgestelde regeling zullen, samengevat, de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de huidige regeling:

- In de voorgestelde regeling zijn geen specifieke afstemmingsverplichtingen opgenomen. Dit sluit aan bij de Omgevingswet die uitgaat van vertrouwen tussen de overheden.
- Het inrichtingsplan wordt vervangen door het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit.
- In de huidige regeling kan het inrichtingsplan voorzien in de toedeling van eigendom van waterlopen met de bijbehorende kunstwerken en in de toedeling en regeling van het beheer en het onderhoud van waterlopen, dijken of kaden met de bijbehorende kunstwerken. De Omgevingswet bevat een generieke regeling voor de toedeling van het beheer van waterstaatswerken. Daarom hoeft de specifieke regeling van de Wilg niet te worden omgezet in de Omgevingswet.
- In het inrichtingsbesluit wordt een tijdstip vastgesteld waarop de rechtsgevolgen ingaan van het onttrekken van een weg aan het openbaar verkeer of het aanduiden van een weg als openbare weg.
- Wijziging van de in het inrichtingsbesluit opgenomen begrenzing van een herverkavelingsblok gebeurt door een wijziging van het inrichtingsbesluit zelf, niet langer door een afzonderlijk besluit dat het oorspronkelijke besluit (onder de Wilg het inrichtingsplan) niet wijzigt.
- Er wordt uitdrukkelijk in de wet verankerd dat bij het toepassen van de korting en bij de verrekening niet alleen het verschil in oppervlakte tussen de ingebrachte percelen en de toegewezen kavels met de eigenaren in geld wordt verrekend, maar ook het verschil in hoedanigheid of gebruiksfunctie. Dit sluit aan bij de bepaling dat aan iedere eigenaar een recht wordt toegewezen voor onroerende zaken van gelijke hoedanigheid en gebruiksfunctie als door hem is ingebracht.
- Rechtsopvolgers van rechthebbenden op de lijst van rechthebbenden in het ruilbesluit worden uitdrukkelijk erkend als rechtverkrijgenden, waardoor zij ook voor de herverkaveling in de plaats kunnen treden van hun rechtsvoorgangers.
- De afzonderlijke regeling voor landinrichting wanneer deze samenhangt met de realisatie van een infrastructurele voorziening komt te vervallen. Volgens de evaluatie is deze procedure nooit toegepast en wordt in de praktijk de procedure van de Tracéwet doorlopen, gevolgd door ruilverkaveling bij overeenkomst of door onteigening. Deze werkwijze kan worden voortgezet onder de Omgevingswet, waarin ook de Tracéwet opgaat.
- De afzonderlijke titel voor onteigening ten behoeve van landinrichting keert in de voorgestelde regeling voor onteigening niet terug. Onteigening in het belang van landinrichting blijft mogelijk, aan de hand van de functies die aan de in te richten locaties zijn toegedeeld waarmee de landinrichting in overeenstemming is.
- Het verbod om zonder ontheffing handelingen te verrichten die de verwezenlijking van het inrichtingsplan ernstig belemmeren van artikel 35, eerste lid, Wilg, zal worden omgezet in algemene regels voor landinrichtingsactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving.
- Het verbod om zonder ontheffing van gedeputeerde staten waardeveranderingen aan te brengen van artikel 35, tweede lid, Wilg, zal ook worden omgezet in algemene regels voor landinrichtingsactiviteiten.
- De voorgestelde regeling bevat een definitie van het begrip «kavel». Het gaat om een basisbegrip voor de toepassing van herverkaveling. Het is niet alleen van belang voor het voorgestelde hoofdstuk 12 van de Omgevingswet, maar werkt ook door in de uitvoeringsregelgeving,

waarin bij de omzetting van het Besluit inrichting landelijk gebied begrippen als «huiskavel» en «veldkavel» opgenomen zullen worden. De voorgestelde begripsbepaling is ontleend aan de uitvoeringspraktijk van herverkaveling en de rechtspraak daarover.

- Voor een goede aansluiting op het stelsel van de Omgevingswet is de terminologie op diverse plaatsen aangepast.

Effecten

De voorgestelde regeling heeft weinig effecten op de uitvoeringspraktijk. De voorgestelde regeling is in hoge mate gelijk aan de bestaande regeling. De wijzigingen leiden tot de volgende effecten:

- Het vervallen van specifieke afstemmingsverplichtingen voor gedeputeerde staten leidt tot een vermindering van de bestuurlijke lasten. Gedeputeerde staten moeten bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden voor inrichting wel rekening houden met de belangen van andere bestuursorganen en zo nodig met hen afstemmen, maar de Omgevingswet schrijft niet voor op welke wijze zij dat moeten doen.
- Door ook rechtverkrijgenden aan te wijzen als rechthebbenden kan ook aan hen eigendom worden toegewezen in de herverkavelingsakte.

8 KAVELRUIL

8.1 Inleiding, doelstelling en uitgangspunten

8.1.1 Inleiding

De Omgevingswet stelt de gebruikers van de fysieke leefomgeving centraal. Het bieden van meer ruimte aan initiatieven uit de samenleving past dan ook bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. Wanneer eigenaren gezamenlijk plannen ontwikkelen voor de inrichting van hun werk- en leefomgeving, kunnen zich situaties voordoen waarin de bestaande eigendomsverhoudingen in de weg staan aan een optimale uitvoering van die plannen. Het kan dan nodig zijn dat de eigendom van onroerende zaken in andere handen overgaat. Dit wetsvoorstel bevat een regeling die daarvoor een betrekkelijk eenvoudige faciliteit biedt: kavelruil.

Kavelruil is een vorm van gebiedsinrichting waarbij minimaal drie partijen onroerende zaken ruilen. Een belangrijk element in de regeling is de kavelruilovereenkomst waarin een nieuwe verdeling van de betrokken onroerende zaken wordt vastgelegd. De overeenkomst is een titel voor de eigendomsoverdracht. Deelname aan de ruil en de daarvoor te sluiten overeenkomst vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Dit geldt niet alleen voor de eigenaren maar ook voor degenen die zakelijke rechten op grond en gebouwen hebben. Ten opzichte van een koop- of ruilovereenkomst op grond van het Burgerlijk Wetboek (hierna: het BW) onderscheidt een kavelruilovereenkomst zich doordat zij zakelijke werking heeft. Rechtsopvolgers van de deelnemende partijen zijn gebonden aan de vastgelegde afspraken in de kavelruilovereenkomst.

De regeling voor kavelruil staat nu in de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: de Wilg). Deze wet bevat een regeling voor ruilverkaveling bij overeenkomst, die in de praktijk vrijwillige kavelruil wordt genoemd. Deze regeling biedt agrarische ondernemers een snel en eenvoudig alternatief voor herverkaveling die door de overheid wordt opgelegd. Zij kunnen met kavelruil de agrarische bedrijfsomstandigheden verbeteren, onder andere door kavels samen te voegen en beter bereikbaar te maken. Daarnaast kan kavelruil ook een bijdrage leveren aan de realisatie van beleidsdoelen voor natuur, landschap, waterbeheer en recreatie. Vanwege die beleids-

doelen kunnen naast agrarische ondernemers bijvoorbeeld ook provincies, gemeenten, waterschappen en natuur- en landschapsorganisaties bij een kavelruil betrokken zijn. Kavelruil past dan in een interactieve aanpak van overheidsbeleid, waarbij plannen in nauw overleg met alle betrokkenen worden ontwikkeld en uitgevoerd. De provincies kunnen hierbij een voortrekkersrol vervullen en stimuleren kavelruil onder andere met subsidies voor de notariële en kadastrale kosten.

Met de voorgestelde regeling wordt kavelruil ook mogelijk gemaakt in het stedelijk gebied. Kavelruil kan goede diensten bewijzen op stedelijke locaties waar de huidige kavelindeling een belemmering vormt om de gewenste bebouwing te verwezenlijken of waar ruil van gebouwen nodig is om verouderde gebieden of gebieden met leegstand een nieuwe toekomst te geven. Daarmee kan kavelruil zowel een rol spelen bij nieuwbouw op uitleglocaties als bij het herstructureren en transformeren van bestaande bedrijventerreinen, kantorenlocaties en winkelgebieden.

8.1.2 Kavelruil in het landelijk gebied

De regeling voor kavelruil in het landelijk gebied strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied. De regeling is onverminderd populair, zoals blijkt uit de evaluatie van de Wilg die door het onderzoeksinstituut Alterra is uitgevoerd. Kavelruil dankt zijn populariteit enerzijds aan het snelle en eenvoudige proces. Anderzijds is er door het vrijwillige karakter veel draagvlak voor kavelruil.⁴⁶⁹ In het landelijk gebied biedt kavelruil vooral bij eenvoudige ruilen van een beperkte omvang meerwaarde ten opzichte van het dwingende instrumentarium.

De onderzoekers onderscheiden twee vormen van kavelruil. Dat zijn de losse kavelruil tussen enkele eigenaren en de planmatige kavelruil, waarbij met steun en vaak ook op aangeven van provincies een plan wordt gemaakt voor een begrensd gebied en de ruilen in één keer worden uitgevoerd. Planmatige kavelruilen hebben als voornaamste doel de agrarische structuur te verbeteren, maar bieden provincies ook de gelegenheid om andere beleidsdoelen te bereiken.

De onderzoekers constateren dat de planmatige kavelruil aan een voorzichtige opmars lijkt te zijn begonnen. Kavelruil sluit aan bij de wens van de provincies om het initiatief meer bij de samenleving te leggen. Daarnaast past kavelruil goed bij het kleinschalige karakter van de huidige en toekomstige herverkavelingopgaven. Tot slot kan een kavelruil tegenwoordig sneller en tegen lagere kosten worden gerealiseerd dankzij de procesvernieuwingen die onder de noemer «Verkavelen voor groei» zijn ontwikkeld.⁴⁷⁰

In de praktijk bestaat er een wisselwerking tussen kavelruil en herverkaveling. Als gedurende het proces van kavelruil blijkt dat de provinciale beleidsdoelen op vrijwillige basis niet voldoende kunnen worden gerealiseerd, kan tussentijds de overstap naar herverkaveling worden gemaakt.⁴⁷¹

De conclusie van de evaluatie van de Wilg is dat een wettelijke regeling van kavelruil in het landelijk gebied zinvol is. De regering deelt die conclusie. De onderzoekers stellen wel voor om het kavelruilproces alleen te ondersteunen als de kavelruil bijdraagt aan het bereiken van de provinciale beleidsdoelen voor het landelijk gebied. Provincies kunnen

⁴⁶⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg), blz. 16.

⁴⁷⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg), blz. 16.

⁴⁷¹ Dienst Landelijk gebied (2008), «Verkavelen met de Wilg: handleiding voor de toepassing van een inrichtingsplan, verkaveling of een planmatige kavelruil op grond van de Wet inrichting landelijk gebied», blz. 31.

kavelruil ondersteunen met subsidies voor bijvoorbeeld proces- en ruilkosten en notaris- en kadasterkosten. Zij kunnen aan de subsidieverlening voorwaarden verbinden en alleen subsidie verlenen als de kavelruil bijdraagt aan de provinciale beleidsdoelen. Zo kan de voorwaarde worden gesteld dat de kavelruil bijdraagt aan het verbeteren van de agrarische structuur of aan het verwezenlijken van een nieuwe functie. In de voorgestelde regeling is deze aanbeveling overgenomen.⁴⁷² Omdat de provincies bij de subsidieverlening al voorwaarden aan kavelruil stellen, acht de regering het niet raadzaam om in de voorgestelde regeling nadere voorwaarden aan kavelruil te verbinden.

8.1.3 Kavelruil in het stedelijk gebied

Bij de voorbereiding van de Omgevingswet heeft het kabinet verkend of en hoe herverkaveling in het stedelijk gebied wettelijk zou kunnen worden geregeld.⁴⁷³ In 2012 en 2013 zijn met ondersteuning van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Infrastructuur en Milieu elf pilots met stedelijke herverkaveling georganiseerd.⁴⁷⁴ Uit deze pilots is naar voren gekomen dat stedelijke herverkaveling een nuttig instrument kan zijn wanneer eigenaren hun plannen voor gebiedsontwikkeling niet kunnen uitvoeren door een te sterke versnippering van eigendomsposities.

Op verzoek van de Minister van Infrastructuur en Milieu heeft de Commissie Stedelijke Herverkaveling (hierna: de Commissie) een advies uitgebracht. In haar eindrapport constateert de Commissie dat versnipperd grondeigendom in zeer uiteenlopende situaties een belemmering kan zijn om de gewenste ontwikkeling te verwezenlijken, bijvoorbeeld bij herstructurering in het stedelijk gebied maar ook bij krimp en bij leegstand van kantoren en winkels. De Commissie wil vervolgens vooral een oplossing bieden voor situaties waarin eigenaren het onderling niet eens kunnen worden over een door de meerderheid gewenst ruilplan en adviseert om voor stedelijke herverkaveling een wettelijke regeling te treffen naar voorbeeld van de regeling voor af te dwingen herverkaveling in de Wilg.⁴⁷⁵ De Commissie ziet zo'n regeling vooral als stok achter de deur. Ruilen op vrijwillige basis heeft de voorkeur en zou de praktijk moeten zijn.

Voordat de Commissie haar advies had uitgebracht, is in de Tweede Kamer een motie aangenomen die de regering vraagt om stedelijke herverkaveling voorafgaand aan het in werking treden van de Omgevingswet en naar analogie van de Wilg al op korte termijn te verankeren in wetgeving.⁴⁷⁶ De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft deze motie in de Kamer aangemerkt als een ondersteuning van haar beleid, waarbij zij heeft aangegeven stedelijke herverkaveling in de Omgevingswet te willen regelen.

Tijdens een open consultatieronde in het voorjaar van 2015 met diverse betrokkenen uit het maatschappelijk veld en deskundigen zijn de mogelijkheden van een vrijwillige regeling voor kavelruil in het stedelijk gebied naar voorbeeld van de regeling voor kavelruil van de Wilg verder verkend. De conclusie van deze open consultatie was dat de regeling voor

⁴⁷² Voorgesteld artikel 12.47, eerste lid,

⁴⁷³ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 29 en blz. 323.

⁴⁷⁴ Kamerstukken II, 2013/14, 27 581, nr. 47, bijlage (Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via stedelijke ontwikkeling).

⁴⁷⁵ Commissie Stedelijke Herverkaveling, «Grenzen verschuiven, Eindrapportage», Amersfoort, juni 2014.

⁴⁷⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33118. nr.15 (motie De Vries).

kavelruil in het landelijk gebied ook voor het stedelijk gebied geschikt is. Een belangrijk voordeel van de regeling voor kavelruil is dat de kavelruil-overeenkomst zakelijke werking heeft. Ook bij een tussentijdse verkoop of bij andere overdrachten onder bijzondere titel zijn de nieuwe eigenaren verplicht de afspraken in de kavelruilovereenkomst na te komen. Die zekerheid maakt het voor eigenaren mogelijk om opdracht te geven om bouwplannen op te stellen en met een bank in gesprek te gaan over hypotheek en andere kredieten. De deelnemers aan de open consultatie gaven wel aan dat de overheid kavelruil in het stedelijk gebied met financiële prikkels zou moeten ondersteunen en dat er een handreiking zou moeten komen. Kavelruil in het stedelijk gebied is complex en initiatiefnemers zullen op weg moeten worden geholpen.

In de brief over het grondbeleid van 25 november 2015 schetst de Minister van Infrastructuur en Milieu de hoofdlijnen van de gewenste wettelijke regeling. In afwijking van het advies van de Commissie kiest de regering voor een regeling op vrijwillige basis naar voorbeeld van de regeling voor kavelruil in de Wilg. De regering heeft daarbij overwogen dat vooral behoefte bestaat aan een middel dat eigenaren in staat stelt op eigen kracht en in onderlinge samenwerking hun plannen uit te voeren. De regering vindt dat een regeling voor af te dwingen herverkaveling een stap te ver gaat. Af te dwingen herverkaveling is een te grote ingreep in het eigendomsrecht omdat door de ongelijksoortigheid van onroerende zaken in het stedelijk gebied niet kan worden gegarandeerd dat eigenaren na de herverkaveling zaken van dezelfde aard en hoedanigheid zullen ontvangen als zij hebben ingebracht. In sommige gevallen zou afdwingbare stedelijke herverkaveling zelfs tot gevolg kunnen hebben dat eigenaren grond of vastgoed ontvangen dat pas goed verkoopbaar is nadat alle bouwplannen op een locatie zijn uitgevoerd. In dat geval zouden eigenaren min of meer worden gedwongen om risicodragend te participeren in een herontwikkeling. Wat dit betreft verschilt een herverkaveling in het stedelijk gebied van een herverkaveling in het landelijk gebied, waarin bijvoorbeeld tegenover de inbreng van een landbouwperceel de ontvangst van grond met dezelfde gebruiksmogelijkheden staat.⁴⁷⁷

Mochten zich situaties voordoen waarin een of meer eigenaren niet aan de kavelruil kunnen of willen meewerken, dan kan de overheid uiteindelijk overgaan tot onteigening. Onteigening biedt de betrokken eigenaren dan goede rechtswaarborgen en kan alleen worden toegepast als het algemeen belang dat vordert.

De regeling voor kavelruil in het stedelijk gebied zal van kracht worden als de Omgevingswet in werking treedt. Aan de wens van de Kamer om al op korte termijn met stedelijke herverkaveling aan de slag te gaan, is tegemoetgekomen door een stimuleringsprogramma te starten.

8.1.4 Doelstelling

De doelstellingen van de regeling voor kavelruil zijn:

- eigenaren waar mogelijk in staat stellen om hun woon-, werk- en leefomgeving zelf in te richten,
- ruil van grond en gebouwen vergemakkelijken en versnellen,
- overheden ruimere mogelijkheden bieden om een faciliterend grondbeleid te voeren.

Deze doelstellingen gelden zowel voor kavelruil in het landelijk gebied als voor kavelruil in het stedelijk gebied.

⁴⁷⁷ Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).

8.1.5 Uitgangspunten

De regeling voor kavelruil is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- omzetting van de regeling voor kavelruil in het landelijk gebied van de Wilg naar de Omgevingswet, op een wijze waarmee de bestaande praktijk van kavelruil ongewijzigd kan worden voortgezet, met behoud van de bestaande waarborgen,
- eenheid van wetgeving door één regeling voor kavelruil in het landelijk en het stedelijk gebied.

8.1.6 Leeswijzer

De regels voor kavelruil zullen als afdeling 12.6 onderdeel worden van de Omgevingswet. Het betreft de voorgestelde artikelen 12.44 tot en met 12.47.

8.2 Het voorstel op hoofdlijnen

In de voorgestelde regeling is kavelruil in hoofdzaak op dezelfde manier geregeld als in de Wilg. Kavelruil is een bijzondere meerpartijenovereenkomst waarbij ten minste drie partijen hun toebehorende onroerende zaken inbrengen. In lijn met de Wilg brengt de voorgestelde regeling dit bijzondere karakter tot uitdrukking door de formulering dat drie of meer eigenaren zich verbinden bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken samen te voegen, de aldus gegeven massa op een bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële kavelruilakte te verdelen.⁴⁷⁸ In aanvulling hierop maakt de voorgestelde regeling het mogelijk dat een kavelruil elementen van koop bevat. Aan een kavelruilovereenkomst kunnen namelijk ook partijen deelnemen die tegen inbreng van een geldsom onroerende zaken bedingen of tegen inbreng van onroerende zaken een geldsom bedingen.⁴⁷⁹ Voor de betrokken onroerende zaken geldt ook dan onverkort de eis dat zij tot een massa worden samengevoegd, worden verkaveld en bij notariële akte verdeeld onder de deelnemende partijen. Voor overeenkomsten waaraan maar drie partijen deelnemen sluit de voorgestelde regeling net als de Wilg uit dat partijen deelnemen die tegen inbreng van een geldsom onroerende zaken bedingen. Alle drie partijen moeten dus onroerende zaken inbrengen. Dit sluit uit dat de kavelruilovereenkomst gewone koopovereenkomsten zou omvatten. Net als de Wilg staat de voorgestelde regeling wel toe dat een van de drie deelnemende partijen tegen de inbreng van onroerende zaken alleen een geldsom bedingt.⁴⁸⁰ De eis dat de onroerende zaken tot een massa worden samengevoegd, worden verkaveld en bij notariële akte verdeeld onder de andere deelnemende partijen, die ook hier geldt, sluit uit dat twee gewone koopovereenkomsten van twee verschillende verkopers en dezelfde koper als kavelruilovereenkomst zouden kunnen worden aangemerkt.

Verder kenmerkt een kavelruilovereenkomst zich door de zogenoemde zakelijke werking die is verbonden aan de inschrijving van een overeenkomst in de openbare registers. Een in de openbare registers ingeschreven overeenkomst van kavelruil bindt niet alleen de eigenaren die de overeenkomst hebben gesloten, maar ook degenen die hen na de inschrijving onder algemene of bijzondere titel opvolgen.⁴⁸¹ Bovendien wordt een kavelruilovereenkomst geacht rechtsgeldig tot stand te zijn gekomen, ook als een of meer partijen zijn betrokken, die na de

⁴⁷⁸ Voorgesteld artikel 12.44, eerste lid.

⁴⁷⁹ Voorgesteld artikel 12.44, tweede lid, eerste zin.

⁴⁸⁰ Voorgesteld artikel 12.44, tweede lid, tweede zin.

⁴⁸¹ Voorgesteld artikel 12.45, eerste lid.

inschrijving in de openbare registers geen eigenaren blijken te zijn van de in de overeenkomst betrokken percelen. Dat betekent dat de werkelijke eigenaar in dat geval in de rechten en plichten treedt die de vermeende eigenaar in zijn plaats heeft verworven en op zich heeft genomen.⁴⁸² De zakelijke werking komt tegemoet aan de behoefte van de deelnemende partijen aan zekerheid dat de kavelruil doorgang zal vinden. Het gaat om een samenhangend geheel van ruilafspraken die geëffectueerd moeten kunnen worden. Zonder zakelijke werking is de wederzijdse afhankelijkheid van de partijen te groot om met derden zoals banken en aannemers afspraken te kunnen maken over de financiering en de uitvoering van hun plannen. De middelen die het gewone verbintenisrecht biedt om een weigerachtige partij aan te spreken (het instellen van een vordering tot nakoming van de overeenkomst, vervangende schadevergoeding en opschorting van de eigen verplichtingen of het instellen van een vordering vanwege onrechtmatige daad), bieden de benodigde zekerheid namelijk niet.

De voorgestelde regeling voor kavelruil verschilt in twee opzichten van de regeling van kavelruil van de Wilg:

- de werkingssfeer van de regeling is niet langer beperkt tot het landelijk gebied,
- het appartementsrecht kan in een kavelruil worden geruild.

De regeling van kavelruil kan overal worden toegepast. Daarmee is de regeling zowel geschikt voor ruilen binnen het landelijk of het stedelijk gebied als voor ruilen tussen het landelijk en het stedelijk gebied. Binnen de geboden ruilmogelijkheden kan een afgebakende categorie worden onderscheiden. Dit betreft kavelruilen in het landelijk gebied die voldoen aan een aantal specifieke criteria. Deze categorie, in de voorgestelde regeling «kavelruil landelijk gebied» genoemd, is nodig omdat landinrichting tot de zorg van de provincies behoort en stimulering van kavelruil deel kan uitmaken van het provinciale gebiedsgerichte beleid. Verder geldt voor kavelruil in het landelijk gebied op grond van de Wet op belastingen van rechtsverkeer een vrijstelling van de overdrachtsbelasting. Daarom is het noodzakelijk dat kavelruil in het landelijk gebied kan worden onderscheiden van andere vormen van kavelruil. Het voorgestelde artikel 12.47 bepaalt wanneer een kavelruil kwalificeert als een «kavelruil landelijk gebied» met de daarbij behorende fiscale vrijstelling. Deze bepaling is een voortzetting van artikel 31a van het Besluit inrichting landelijk gebied. Kavelruilen die onroerende zaken in het landelijk gebied betreffen en die niet voldoen aan de criteria van het voorgestelde artikel 12.47, kunnen wel gelden als een kavelruil als bedoeld in het voorgestelde artikel 12.44, maar kwalificeren niet als kavelruil landelijk gebied als bedoeld in het voorgestelde artikel 12.47. Zulke kavelruilen vallen buiten het stimuleringsbeleid van de provincies en genieten geen fiscale vrijstelling.

Onder de Wilg kunnen alleen het volle eigendomsrecht en een aantal beperkte zakelijke rechten worden geruild en vallen appartementsrechten buiten de mogelijkheid van kavelruil. Door de voorgestelde uitbreiding van kavelruil tot het stedelijk gebied, ontstaat de behoefte om ook appartementsrechten in een kavelruil te kunnen betrekken. Daarom wordt voorgesteld de werkingssfeer van de kavelruilregeling te verbreden door de toevoeging van appartements-eigenaren aan de opsomming van zakelijk gerechtigden.⁴⁸³ Hierdoor wordt het bijvoorbeeld mogelijk dat een eigenaar een vrijstaande woning inbrengt in een kavelruil en een appartement verkrijgt. Om de toepassingsmogelijkheden van kavelruil in

⁴⁸² Voorgesteld artikel 12.45, tweede lid.

⁴⁸³ Voorgesteld artikel 12.2.

het landelijk gebied niet onnodig te beperken wordt ook daar de mogelijkheid geboden om appartementsrechten in een kavelruil te betrekken.

8.3 Nadere toelichting op het voorstel

8.3.1 Kavelruilovereenkomst en kavelruilakte

De kavelruilovereenkomst wordt schriftelijk aangegaan. Dat kan bij onderhandse akte, maar partijen kunnen er ook voor kiezen de overeenkomst door een notaris te laten vastleggen.

De ruilovereenkomst is alleen rechtsgeldig wanneer deze is medeondertekend door eventuele hypotheekhouders of beslagleggers.⁴⁸⁴ Bij de ruilovereenkomst kunnen ook diegenen aan wie een recht van opstal, erfpacht, beklemming, vruchtgebruik, gebruik of bewoning toebehoort partij zijn.⁴⁸⁵ Dit maakt het mogelijk om in de kavelruilovereenkomst niet alleen afspraken te maken over ruil van onroerende zaken, maar ook over het wijzigen of tenietgaan van beperkte rechten.

Om de ruilovereenkomst zakelijke werking te geven zal deze moeten worden ingeschreven in de openbare registers. Alleen dan zijn de andere partijen beschermd tegen de overdracht van een zaak door een van de deelnemende partijen aan een derde, en tegen de situatie waarin achteraf komt vast te staan dat een of meer van de partijen bij de overeenkomst geen eigenaar waren.

De kavelruilovereenkomst wordt ten uitvoer gelegd doordat de notaris de kavelruilakte opmaakt en inschrijft in de openbare registers. Het inschrijven van de kavelruilakte door de notaris vormt de levering van de volgens de ruilovereenkomst te ruilen kavels en andere onroerende zaken. De ruilovereenkomst dient daarbij als titel voor de levering. De kavelruilakte bevat de toedeling van het eigendomsrecht en – voor zover van toepassing – de beperkte rechten die op de eigendom zijn gevestigd. De kavelruilakte kan ook een nieuwe kadastrale indeling bevatten.⁴⁸⁶ Doordat zowel de eigendom als de beperkte rechten door de inschrijving van de kavelruilakte kunnen worden overgedragen, hoeven hier geen aparte aktes voor te worden opgemaakt en ingeschreven. Dit bespaart kosten.

8.3.2 Nut van kavelruil in het stedelijk gebied

Tot nu toe is in het stedelijk gebied geen middel beschikbaar waarmee drie of meer eigenaren snel en eenvoudig onderling onroerende zaken kunnen ruilen. Die behoefte doet zich bijvoorbeeld voelen op bedrijventerreinen, waar sommige bedrijven grond nodig hebben om uit te breiden, terwijl andere al heel lang grond ongebruikt laten en niet tot uitbreiding overgaan. Die behoefte doet zich ook voelen bij leegstand van winkels en kantoren, wanneer eigenaren in onderling overleg de eigendomssituatie zullen moeten aanpassen om weer aaneengesloten winkel- of kantoorgebieden te creëren.

⁴⁸⁴ Voorgesteld artikel 12.44, derde lid.

⁴⁸⁵ Dit volgt uit het voorgestelde artikel 12.2 waarin is neergelegd dat de desbetreffende belanghebbenden voor de toepassing van hoofdstuk 12 (Bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebieden) worden aangemerkt als eigenaren, evenals de appartementseigenaren.

⁴⁸⁶ Dit vloeit voort uit het voorgestelde artikel 12.46 dat regelt dat de bepalingen van artikel 16.136 over de inhoud van de herverkavelingsakte bij kavelruil van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard.

Kavelruil in het stedelijk gebied komt tegemoet aan de behoefte aan ruimte voor initiatieven uit de samenleving. Kavelruil stelt eigenaren in staat om binnen randvoorwaarden eigendomsverhoudingen aan te passen wanneer die aan gewenste ontwikkelingen in de weg staan. Kavelruil past ook goed bij de voorkeur van een toenemend aantal gemeenten voor faciliterend grondbeleid. Faciliterend grondbeleid houdt in dat het initiatief om grond te exploiteren bij de eigenaren ligt en dat de gemeente geen grond verwerft.

De bestaande mogelijkheden om onroerende zaken te ruilen zijn niet altijd toereikend en kennen verschillende nadelen. Het burgerlijk recht kent twee mogelijkheden om een ruil te organiseren. Enerzijds kunnen eigenaren een ruilovereenkomst als bedoeld in de artikelen 7:49 en 7:50 BW sluiten, eventueel in combinatie met het sluiten van een koopovereenkomst. Anderzijds kan ruil georganiseerd worden door het vormen van een gemeenschap waarin eigenaren hun onroerende zaken inbrengen en na herverdeling daarvan weer uitnemen.

Een meerpartijenruil op basis van het BW is betrekkelijk ingewikkeld en brengt tamelijk hoge wettelijke transactiekosten met zich mee (belastingen, notariële kosten en kadastrale kosten). Dat geldt ook bij een meerpartijenruil die een aantal elementen bevat die als koopovereenkomst kwalificeren. De bepalingen die Boek 6 BW aan de meerpartijenovereenkomst wijdt, zijn op zulke overeenkomsten van toepassing. De regeling voor kavelruil is efficiënter, omdat deze eigenaren in staat stelt om alle benodigde transacties in één overeenkomst bij elkaar te brengen. Daarnaast biedt de kavelruilovereenkomst ook extra zekerheid doordat deze zakelijke werking heeft. Een koopovereenkomst kan weliswaar ook worden beschermd door inschrijving in de openbare registers, de zogenoemde Vormerkung, maar is dan maximaal een half jaar beschermd.

Bij ruil die tot stand komt door de vorming van een gemeenschap werken eigenaren doorgaans samen als in een onderneming. Zij brengen vermogen in de gemeenschap in en richten eventueel een vennootschap of stichting op waarbinnen de beoogde herverdeling tot stand wordt gebracht. Een dergelijke vennootschap of stichting brengt betrekkelijk hoge kosten met zich, terwijl eigenaren een deel van hun zelfstandigheid inleveren. Eigenaren moeten rekening houden met de kosten van het oprichten van de vennootschap, de exploitatiekosten en de fiscale lasten die samenhangen met het inbrengen en uitnemen van onroerende zaken. Daarbij kunnen eigenaren onder omstandigheden financieel aansprakelijk zijn voor verliezen. Ruil via een juridisch samenwerkingsverband is daarom vooral een optie voor grootschalige, langjarige en kostbare projecten waarbij de kosten over een groot aantal partijen kunnen worden verdeeld.

Kavelruil heeft een toegevoegde waarde ten opzichte van ruil in een juridisch samenwerkingsverband bij projecten waarbij partijen hun plannen zoveel mogelijk zelfstandig willen uitvoeren en waarbij de kosten van het oprichten van een vennootschap niet opwegen tegen de baten. Dat zijn vaak wat kleinschaligere projecten met een kortere looptijd. Het voordeel van de kavelruilovereenkomst is dat deze het risico verkleint dat bouw- of herontwikkelingsplannen niet door kunnen gaan doordat een van de partijen de afspraken niet nakomt. Daardoor kunnen eigenaren zonder grote financiële risico's architecten of ingenieursbureaus opdracht geven bouwplannen te ontwerpen en opdrachten verstrekken aan aannemers. De kavelruilovereenkomst is ook van belang bij het wijzigen van hypotheek of het verkrijgen van kredieten. Banken zullen een risicobeoordeling maken, waarbij zij mee laten wegen of de aanvrager

voldoende garanties kan bieden dat het project daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.

Voor de organisatie van een ruil door het vormen van een gemeenschap waarin eigenaren hun onroerende zaken inbrengen en na herverdeling daarvan weer uitnemen, zou ook gedacht kunnen worden aan de herverdeling van onroerende zaken via een wijkontwikkelingsmaatschappij (hierna: WOM). Ook de WOM is vooral geschikt voor groot-schalige, langlopende projecten en bedoeld voor een brede aanpak van problemen in stedelijke herstructureringsgebieden waarbij meerdere partijen betrokken zijn. De WOM maakt vooral publiek-private samenwerking tussen gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen mogelijk en is een rechtspersoon naar burgerlijk recht.

Een voordeel van de WOM is dat bij de inbreng van onroerende zaken in een WOM een vrijstelling van overdrachtsbelasting kan worden verkregen. De vrijstelling is gebonden aan een aantal voorwaarden en kan op twee momenten worden toegepast. Ten eerste op het moment van de verkrijging van onroerende zaken in het kader van een herstructureringsplan door de WOM zelf of – als de WOM een personenvennootschap is – door de vennoten van de WOM. Ook de (terug)verkrijging van onroerende zaken uit de WOM kan vrijgesteld zijn, mits de onroerende zaken na voltooiing van de herstructurering verkregen worden door een van de inbrengers. Een onroerende zaak kan ook naar een andere inbrenger gaan, mits de waarde van de onroerende zaak diens inbreng niet overstijgt. In zoverre kan het instrument van de WOM een ruilelement in zich hebben. Voorwaarde voor de vrijstelling van overdrachtsbelasting is dat de WOM als zodanig op voordracht van het college van burgemeester en wethouders is aangewezen door de Minister van Financiën in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij de voordracht moet een door de gemeenteraad vastgesteld herstructureringsplan worden overgelegd. De vrijstelling geldt alleen voor onroerende zaken die de WOM of haar vennoten op grond van het herstructureringsplan hebben verkregen.

De WOM-regeling is in 2017 geëvalueerd. Uit de evaluatie blijkt dat de regeling betrekkelijk weinig wordt gebruikt, waarvoor drie redenen worden aangevoerd.⁴⁸⁷ Ten eerste leidde de economische crisis ertoe dat vanaf 2008 een aantal WOM'en ontbonden werd voordat de herstructurering werd afgerond. Ten tweede heeft de verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting voor woningen van 6% naar 2% het financiële voordeel van de vrijstelling van de overdrachtsbelasting verkleind. Ten derde heeft zich na de invoering van de WOM-regeling een verschuiving voorgedaan in de wijze van vormgeving van herstructurering, namelijk van omvangrijke integrale aanpak naar een kleinschaliger en projectmatiger aanpak. Daardoor weegt het financiële voordeel van een WOM minder snel op tegen de kosten voor de oprichting en instandhouding van een WOM, zeker als de WOM een beperkte taak krijgt. Het afnemende financiële belang van de regeling vertaalt zich ook in een afnemend budgettair belang van de vrijstelling.

Uit de evaluatie zijn geen voorbeelden naar voren gekomen waarin particuliere woningeigenaren in WOM'en participeren. Uit de interviews die voor de evaluatie zijn gehouden komt ook naar voren dat dit geen begaanbare weg lijkt. De mogelijkheden om een WOM in te zetten om de particuliere woningvoorraad in het kader van een herstructureringsplan in krimpregio's ter hand te nemen zijn beperkt. Eigenaren knappen hun woning liever op dan dat zij deze laten slopen om elders een woning te kopen. Inbreng in de gezamenlijke pot van de WOM, met het daarmee gepaard gaande economische risico, ligt dan niet voor de hand. Wanneer een particuliere woningeigenaar van zijn woning af wil, is het evenmin

⁴⁸⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34552 (Belastingplan 2017), nr. 79, blz. 7–8.

waarschijnlijk dat hij in een WOM wil deelnemen. Daarmee zou hij langdurig betrokken worden bij een herstructureringsproject en zou hij daarin als aandeelhouder moeten participeren. Door de meeste geïnterviewde deskundigen wordt dit niet als kansrijk gezien.

Op basis van de evaluatie van de WOM heeft de Staatssecretaris van Financiën in maart 2017 mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Kamer laten weten dat het voor de hand ligt deze vrijstelling in haar huidige vorm af te schaffen.⁴⁸⁸

Kavelruil heeft een toegevoegde waarde ten opzichte van ruil via een WOM bij projecten waarbij partijen hun plannen zoveel mogelijk zelfstandig willen uitvoeren en waarbij de kosten van het oprichten van de WOM niet opwegen tegen de baten. Zoals gezegd, gaat het vaak om wat kleinschaligere projecten met een kortere looptijd. Het voordeel van de kavelruilovereenkomst is ook hier dat deze het risico verkleint dat bouw- of herontwikkelingsplannen niet door kunnen gaan doordat een van de partijen de afspraken niet nakomt. Dit stelt partijen in staat om opdrachten te geven voor het ontwerp en de uitvoering van hun bouwplannen, en om passende financieringsarrangementen aan te gaan.

8.3.3 Verhouding tot het Burgerlijk Wetboek

De kavelruilovereenkomst is een bijzondere meerpartijenovereenkomst naar burgerlijk recht, waarop de algemene bepalingen van het verbintenisrecht van toepassing zijn, inclusief de bepalingen van Boek 3 BW, tenzij de strekking van de betrokken bepalingen in verband met de aard van de overeenkomst zich daartegen verzet (artikel 6:213, tweede lid, BW). Daarbij zijn de bepalingen over wederkerige overeenkomsten waaruit voor meer dan twee partijen verbintenissen voortvloeien van toepassing op de kavelruilovereenkomst, althans voor zover de aard van die overeenkomst zich daartegen niet verzet (artikel 6:279, tweede lid, BW). Het tweede en derde lid van artikel 6:279 BW bevatten bijzondere voorzieningen voor het geval een of meer van de deelnemende partijen de overeenkomst willen ontbinden omdat een of meer van de andere partijen tekortschieten in de nakoming van haar verbintenis.

In beginsel zijn de bepalingen over koopovereenkomsten en ruilovereenkomsten uit Boek 7 BW ook van toepassing op de kavelruilovereenkomst. Dat komt doordat de kavelruilovereenkomst altijd elementen van een ruil- of koopovereenkomst zal bevatten. Van een ruilovereenkomst op grond van artikel 7:49 BW is sprake voor zover de eigenaren die onroerende zaken inbrengen ook onroerende zaken verkrijgen. Op grond van artikel 7:50 BW zijn op dit deel van de overeenkomst de bepalingen over koop van overeenkomstige toepassing. Wanneer een eigenaar onroerende zaken bedingt tegen de inbreng van een geldsom of een geldsom bedingt tegen inbreng van onroerende zaken, kwalificeert de kavelruilovereenkomst in zoverre als een koopovereenkomst en zijn de bepalingen over koopovereenkomsten eveneens van toepassing. De kavelruilovereenkomst verschilt van een ruilovereenkomst op grond van artikel 7:49 BW door de zakelijke werking die aan kavelruil is verbonden.⁴⁸⁹

Kavelruil wordt om twee redenen geregeld in de Omgevingswet en niet in het BW.

Ten eerste biedt de regeling voor kavelruil eigenaren een faciliteit voor het ontwikkelen van de fysieke leefomgeving met het oog op veranderende maatschappelijke behoeften. Daarmee past kavelruil bij de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de Omgevingswet. Meer in het bijzonder

⁴⁸⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34552 (Belastingplan 2017), nr. 79, blz. 8.

⁴⁸⁹ Zie hierover uitgebreider paragraaf 8.2 van deze memorie van toelichting.

bepaalt het voorgestelde artikel 12.47 dat een «kavelruil landelijk gebied» strekt tot verbetering van een gebied in overeenstemming met de functies zoals die in een omgevingsplan of door een projectbesluit daaraan zijn toegedeeld. Ook kavelruil in het stedelijk gebied maakt verbetering van gebieden mogelijk in situaties waarin nieuwe ontwikkelingen maar moeilijk van de grond komen doordat eigenaren hun plannen niet kunnen verwezenlijken, omdat de eigendomsverhoudingen daaraan in de weg staan. De voorgestelde regeling kadert de kavelruilmogelijkheid voor het stedelijk gebied niet verder in, omdat daaraan geen behoefte bestaat. Aan kavelruil in het stedelijk gebied zijn geen bijkomende voordelen verbonden zoals een vrijstelling van overdrachtsbelasting.

De tweede reden is dat er een nauwe samenhang bestaat met andere onderdelen van dit wetsvoorstel. Er bestaat vooral een nauwe samenhang tussen kavelruil in het landelijk gebied en herverkaveling. Als tijdens het proces van voorbereiding van een kavelruil blijkt dat de doelen van het overheidsbeleid onvoldoende worden gerealiseerd, kan het nodig zijn om over te schakelen naar een herverkaveling.⁴⁹⁰

8.3.4 Toepassing en uitvoering van kavelruil in het stedelijk gebied

Kavelruil was tot nu toe voor het stedelijk gebied niet wettelijk mogelijk. Daarom wordt hier apart ingegaan op de toepasbaarheid en uitvoerbaarheid van kavelruil in het stedelijk gebied.

Kavelruil in het stedelijk gebied is een wettelijke faciliteit waarvan eigenaren naar behoefte gebruik kunnen maken. Om die reden is er geen sprake van een door de overheid uit te voeren en te handhaven regeling en zal kavelruil in het stedelijk gebied in beginsel geen extra bestuurlijke lasten met zich brengen. Het ambtelijk apparaat van de overheid zal niet zwaarder worden belast, tenzij overheden er om beleidsmatige redenen voor kiezen om kavelruil in het stedelijk gebied te stimuleren omdat daarmee ook een maatschappelijk belang is gediend.

In de praktijk zullen vooral de notaris en het Kadaster bij kavelruilen in het stedelijk gebied zijn betrokken. De notaris is verantwoordelijk voor het opmaken van de kavelruilakte en het laten inschrijven van die akte in de openbare registers. Het Kadaster zorgt voor de registratie van de ruilovereenkomst en de kavelruilakte in de openbare registers. Zowel het notariaat als het Kadaster kunnen voortbouwen op hun expertise en ervaring met de bestaande praktijk van kavelruil in het landelijk gebied.

Het stedelijk gebied is meer divers dan het landelijk gebied en de te ruilen onroerende zaken vertegenwoordigen een hogere waarde. Daardoor zal kavelruil in het stedelijk gebied naar verwachting in veel gevallen ingewikkelder zijn dan kavelruil in het landelijk gebied. Met het oog daarop heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in samenwerking met het Kadaster een stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil opgezet. Het programma heeft tot doel een soepele introductie en implementatie van kavelruil in het stedelijk gebied mogelijk te maken. Het programma omvat pilotprojecten met kavelruil die in het stedelijk gebied plaatsvinden. Uit die pilots kunnen lessen voor de praktijk worden getrokken. Ook worden generieke hulpmiddelen ontwikkeld zoals een stappenplan en modellen voor de ruilovereenkomst en de kavelruilakte. Het Kadaster werkt al aan de ICT-voorzieningen die nodig zijn om kavelruilovereenkomsten en kavelruilaktes in het stedelijk gebied te registreren. Deze ICT-aanpassingen zullen tijdig voor de inwerkingtreding van de

⁴⁹⁰ Om het overschakelen van kavelruil naar herverkaveling soepel te laten verlopen kunnen enkele artikelen van de regeling van herverkaveling bij kavelruil van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Zie het voorgestelde artikel 12.46.

Omgevingswet worden afgerond. Het Kadaster beschikt al over een eigen portal met informatie over en online hulpmiddelen voor kavelruil.⁴⁹¹

De eerste ervaringen met de pilots van het stimuleringsprogramma laten zien dat kavelruil in het stedelijk gebied een doelgerichte aanpak van gebiedsontwikkeling mogelijk maakt. Dat komt vooral doordat ondernemers, eigenaren/bewoners en beleggers vanaf het begin actief bij de planvorming zijn betrokken. Vragen over toekomstplannen, investeringsbereidheid en de mogelijkheden om grond en gebouwen onderling te ruilen of van elkaar te kopen komen direct aan de orde.

In het eerste jaar van het stimuleringsprogramma hebben de betrokkenen vooral geleerd hoe zulke vragen bespreekbaar kunnen worden gemaakt en wat gemeenten kunnen doen om eigenaren in beweging te krijgen bij kavelruilprojecten die ook van belang zijn voor de uitvoering van het omgevingsbeleid. Bij de pilots gaat het dan bijvoorbeeld om projecten waarbij de stadscentra van kleine steden weer aantrekkelijk worden gemaakt door winkels te verplaatsen en ruimte te maken voor woningen. Ook gaat het om projecten waarbij verouderde bedrijventerreinen worden vernieuwd of getransformeerd naar woonwijken. In de komende periode zal de aandacht in het stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil geleidelijk verschuiven naar de uitvoering van de kavelruilprojecten. Dan zullen ook de vormgeving van de kavelruilovereenkomst en de financiering aan de orde komen.

De regeling voor kavelruil in het stedelijk gebied staat in nauw verband met een aantal andere publiekrechtelijke en privaatrechtelijke regelingen. Kavelruil in het stedelijk gebied is een middel om bouw- of herontwikkelingsplannen uit te voeren. Daarbij speelt naast het omgevingsrecht ook het vastgoedrecht een belangrijke rol.

Tijdens de open consultatieronde in het voorjaar van 2015 is aan de orde geweest of kavelruil in het stedelijk gebied zou kunnen worden vergemakkelijkt door de civielrechtelijke regels over het gebruik van onroerende zaken aan te passen zoals het huurovereenkomstenrecht. Bezien is bijvoorbeeld of kavelruil een grondslag zou kunnen zijn voor het opzeggen van de huur. Omdat het BW al voorziet in de mogelijkheid om de huur op te zeggen in verband met eigen gebruik of realisatie van het omgevingsplan, bestaat aan zo'n aanpassing geen behoefte. Andere mogelijke aanpassingen zijn niet doorgevoerd, omdat daarmee elementen van afdwingbaarheid aan de regeling voor kavelruil zouden worden toegevoegd.

Bij kavelruil moeten overigens de gebruikelijke procedures voor bouw- en herontwikkeling worden gevolgd. Als de bouw- of herontwikkelingsplannen van eigenaren niet passen in het omgevingsplan, kunnen die plannen alleen worden gerealiseerd na aanpassing van het omgevingsplan of verlening van een buitenplanse omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. De introductie van kavelruil in het stedelijk gebied heeft evenmin gevolgen voor vergunningplichten of de toepasselijkheid van kostenverhaal. De bepalingen in de hoofdstukken 4 en 13 van de Omgevingswet blijven onverkort van toepassing. Tot slot treedt ook geen verandering op in de regelingen voor het wijzigen of beëindigen van het eigendomsrecht, beperkt zakelijke rechten en het appartementsrecht.

Als de overheid kavelruil in het stedelijk gebied stimuleert vanwege de verwezenlijking van de omgevingsvisie of het omgevingsplan, bestaat er ook een verband tussen kavelruil en de instrumenten van het grondbeleid die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Als het voor het verwezenlijken

⁴⁹¹ <https://www.kadaster.nl/stedelijk-herverkavelingsportaal>.

van de omgevingsvisie wenselijk is dat kavelruil plaatsvindt, kan de overheid het voorkeursrecht inzetten om tijdig op de hoogte te zijn van verkoopvoornemens die deze kavelruil zouden kunnen bemoeilijken. Onteigening kan aan de orde zijn als een of meer eigenaren niet mee willen werken aan een kavelruil of onvindbaar zijn en het daardoor ook onmogelijk wordt om het omgevingsplan uit te voeren. Uiteraard geldt daarbij dat onteigening alleen kan plaatsvinden in het algemeen belang, en als er een noodzaak en urgentie is om tot onteigening te besluiten.⁴⁹² Overigens is het voor de toepassing van onteigening niet per se noodzakelijk dat de functie van een locatie wijzigt. Onteigening is ook mogelijk als de locatie wordt aangewezen als moderniseringslocatie. Dat is een locatie waarbinnen de bestaande bouwwerken moet worden gemoderniseerd of worden vervangen door gelijksoortige bebouwing.⁴⁹³

8.3.5 Fiscale behandeling van kavelruil in het stedelijk gebied

Bij kavelruil in het stedelijk gebied is in beginsel overdrachtsbelasting verschuldigd.⁴⁹⁴ Kavelruil in het stedelijk gebied leidt tot overdracht van zakelijke rechten op onroerende zaken. In de Wet op belastingen van rechtsverkeer is geregeld dat overdrachtsbelasting wordt geheven over de verkrijging van in Nederland gelegen onroerende zaken of van rechten waaraan deze zijn onderworpen. In de Wet op belastingen van rechtsverkeer zijn ook vrijstellingen opgenomen. De bekendste vrijstelling is de vrijstelling die geldt bij de overdracht van bouwterreinen en nieuwbouw. De overdracht is dan belast met omzetbelasting, in plaats van met overdrachtsbelasting. Door een vrijstelling van overdrachtsbelasting wordt dubbele belasting voorkomen.⁴⁹⁵

8.4 Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling en effecten van de voorgestelde regeling

Wijzigingen

Met de voorgestelde regeling zullen, samengevat, de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de huidige regeling in de Wilg:

- De werkingssfeer van de regeling voor kavelruil wordt verruimd: kavelruil wordt ook mogelijk in het stedelijk gebied en tussen het landelijk en het stedelijk gebied.
- Het appartementsrecht wordt een te ruilen recht.

Effecten

De wijzigingen leiden tot de volgende effecten:

- In het stedelijk gebied wordt het eenvoudiger en goedkoper om grond en gebouwen te ruilen en meer eigenaren zullen daarvoor initiatieven kunnen ontplooiën.
- In stedelijk gebied kan kavelruil een bijdrage leveren aan zuinig ruimtegebruik onder andere op verouderde bedrijventerreinen en in gebieden met leegstand van kantoren of winkels. Daarmee kan kavelruil ook bijdragen aan het economisch en sociaal beter functioneren van steden.

⁴⁹² Zie het voorgestelde hoofdstuk 11 van de Omgevingswet en hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting.

⁴⁹³ Zie artikel 4.18 van de Omgevingswet.

⁴⁹⁴ Zie paragraaf 12.2.5 van deze memorie van toelichting voor een reactie van de regering op diverse vragen om een vrijstelling van de overdrachtsbelasting voor kavelruil in het stedelijk gebied.

⁴⁹⁵ Zie onder andere artikel 15 van de Wet op belastingen van rechtsverkeer en het Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 16 maart 2017, Stcrt. 2017, nr. 16579 (Overdrachtsbelasting en omzetbelasting. Samenloop).

- Er is voor overheden minder noodzaak om in te grijpen op de grondmarkt doordat grondeigenaren vaker zelf de eigendomsverhoudingen in een gebied zullen aanpassen. Overheden krijgen daardoor meer ruimte om te kiezen voor faciliterend grondbeleid met weinig financiële risico's.

9 KOSTENVERHAAL

9.1 Inleiding, doelstelling en uitgangspunten

9.1.1 Inleiding

De Omgevingswet biedt ruimte voor de ontwikkeling van activiteiten in de fysieke leefomgeving. Voor de ontwikkeling van gebieden zal de overheid vaak kosten moeten maken, bijvoorbeeld voor de aanleg van openbare voorzieningen, en het wijzigen van het omgevingsplan. Zo zullen voor de ontwikkeling van agrarisch gebied tot een woonwijk riolering, straatverlichting, wegen en groenvoorzieningen (openbare voorzieningen) moeten worden aangelegd. Deze aanleg vindt in veel gevallen plaats voor rekening van de gemeente waarvan het bestuur dat de activiteiten mogelijk maakt. De initiatiefnemers van de ontwikkeling profiteren meer van de aanleg van die voorzieningen dan andere burgers en bedrijven. Om die reden is het gerechtvaardigd om de kosten niet ten laste van de algemene middelen te brengen maar deze kosten te verhalen op de initiatiefnemers.⁴⁹⁶ Naast de kosten voor de openbare voorzieningen moeten ook de overige kosten die worden gemaakt worden verhaald. Om die reden spreekt dit wetsvoorstel over het verhalen van kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen. De voorgestelde regeling voor kostenverhaal (voorheen: grondexploitatie⁴⁹⁷) maakt dat mogelijk.

Het wetsvoorstel verplicht overheden om de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen naar evenredigheid te verhalen op de initiatiefnemers die profijt hebben van de aan te leggen openbare voorzieningen. Aan die verplichting kan worden voldaan via privaatrechtelijke of publiekrechtelijke weg.

Zoals de Minister van Infrastructuur en Milieu bij brief van 25 november 2015 kenbaar heeft gemaakt,⁴⁹⁸ ziet de regering mogelijkheden voor meer flexibiliteit en ruimte voor faciliterend grondbeleid.⁴⁹⁹ Daarin voorziet dit wetsvoorstel ook.

9.1.2 Aanleiding

Nadat in de jaren tachtig van de vorige eeuw projectontwikkelaars steeds meer grondposities innamen, ontstond er behoefte aan een goede regeling voor kostenverhaal. De toen bestaande instrumenten, het sluiten van een exploitatieovereenkomst en het heffen van baatbelasting, voldeden niet. Na een eerste aankondiging in 1994 kwam in 2007 een regeling tot stand die als afdeling grondexploitatie is opgenomen in de

⁴⁹⁶ Zie ook Kamerstukken II, 2004/05, 30 218, nr. 3, blz. 8 en volgende.

⁴⁹⁷ In de brief van 25 november 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 27 581, nr. 53) is uiteengezet dat de regeling voor kostenverhaal alleen betrekking heeft op het verhalen van kosten op private grondeigenaren voor zover zij activiteiten willen verrichten. Om die reden wordt voorgesteld om niet langer te spreken over «grondexploitatie» zoals in de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet, maar over «kostenverhaal».

⁴⁹⁸ Kamerstukken II 2014/15, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).

⁴⁹⁹ Bij faciliterend grondbeleid verwerft de gemeente niet actief gronden; zij stelt de kaders voor de ontwikkeling vast, maar derden (marktpartijen) zijn verantwoordelijk voor de realisatie daarvan. Zie ook paragraaf 2.2.1 onder «Vormen van grondbeleid» van deze memorie van toelichting.

Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Uit evaluaties in 2010 en 2012 en onderzoek van de Radboud Universiteit in 2012 blijkt dat de praktijk daarmee destijds uit de voeten kon. Het kostenverhaal in de Wro is adequaat voor zogeheten integrale gebiedsontwikkelingen. Dat betreft situaties waarin de gemeente een actieve rol op zich neemt om bijvoorbeeld weilanden te transformeren naar een woonwijk. In die gevallen is vaak het eindbeeld duidelijk en staat ook de fasering vast waardoor zowel de kosten als de opbrengsten bij de vaststelling van het bestemmingsplan goed te ramen zijn. De integratie van de Wro in de Omgevingswet maakte het nodig dat de afdeling grondexploitatie een plek kreeg in die wet. Hoofdstuk 12 van de Omgevingswet bevat daarom een regeling voor grondexploitatie die passend is binnen het stelsel van de Omgevingswet. Daarbij zijn ten opzichte van de Wro enkele verbeteringen aangebracht en is gezorgd voor een sterkere integratie van het kostenverhaal met andere instrumenten.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin zij de regering heeft verzocht om na te gaan of de bepalingen uit het wetsvoorstel over de grondexploitatie aanvulling of herziening behoeven om zo de werking voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Een herziening zou zo nodig via het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet kunnen worden doorgevoerd.⁵⁰⁰ De nu voorgestelde regeling voor kostenverhaal strekt onder meer tot uitvoering van die motie.

In de afgelopen jaren is organische gebiedsontwikkeling sterk opgekomen. Enerzijds is dit ingegeven door de crisis op de vastgoedmarkt en verliezen van gemeentelijke grondbedrijven, anderzijds door de wens om initiatiefnemers meer ruimte te geven en minder te sturen als overheid. Daarnaast wordt de behoefte aan een andere vorm van gebiedsontwikkeling ook veroorzaakt door de andere aard van de opgaven: de nadruk komt meer te liggen op binnenstedelijke ontwikkelingen en transformaties en minder op de realisering van uitleglocaties. Daardoor is sprake van hogere vastgoedwaarderingen ten aanzien van de grond, hogere kosten als gevolg van saneringen en verplaatsingen en minder zekerheid over het te bereiken eindresultaat. In tegenstelling tot integrale gebiedsontwikkeling is er bij organische gebiedsontwikkeling geen blauwdruk en gecontroleerde ontwikkeling voor een gebied maar bepalen de initiatiefnemers de invulling, fasering van de werken, werkzaamheden en maatregelen en looptijd. De huidige regeling biedt te weinig beleidsvrijheid om het kostenverhaal aan te laten sluiten op de onzekerheden die met organische gebiedsontwikkeling gepaard gaan.⁵⁰¹ In de systematiek van zowel de Wro als hoofdstuk 12 van de Omgevingswet moet in beginsel bij het eerste exploitatieplan, in de exploitatieopzet, expliciet vastgelegd worden wat de omvang van de te verhalen kosten is en hoe de kosten verdeeld moeten worden. Door een grote mate van onzekerheid over zowel de te maken kosten als de te bouwen woningen, bedrijven en dergelijke is het bepalen van de exploitatieopzet voor het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling moeilijker vorm te geven. Er zijn meestal meerdere invullingen mogelijk, partijen investeren op het moment dat hun uitkomt en het eindbeeld ligt daardoor niet vast bij de vaststelling van de regels kostenverhaal in het omgevingsplan.

⁵⁰⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 121 (motie De Vries).

⁵⁰¹ Onder andere de gemeenten die experimenten met kostenverhaal hebben aangemeld onder de Crisis- en herstelwet.

Uit botsproeven en uit aangevraagde experimenten op grond van de Crisis- en herstelwet is gebleken dat er behoefte bestaat aan een beter passend instrumentarium voor zulke ontwikkellocaties. Ook tijdens de botsproeven die het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in het voorjaar van 2015 en begin 2016 heeft georganiseerd om de praktijkwerking van de grondexploitatieregeling te simuleren, is naar voren gebracht dat er aanleiding is om de regeling te wijzigen. Bij deze botsproeven waren verschillende partijen aanwezig zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG) en de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (hierna: de Neprom), individuele gemeenten, adviseurs en advocaten. Uit de botsproeven is naar voren gekomen dat door de huidige grondexploitatieregeling het opstellen van een exploitatieplan vaak als complex en tijdrovend wordt ervaren. Dit komt ook naar voren uit diverse rapportages.⁵⁰² In 2016 is de consultatieversie van het wetsvoorstel naar buiten gebracht met een decentrale regeling die gemeenten veel flexibiliteit bood. Die leverde veel kritische reacties op. Naar aanleiding daarvan zijn in dit wetsvoorstel meer handvatten voor de gemeentebesturen en waarborgen voor de initiatiefnemer opgenomen.

De regering wil overheden voor alle vormen van grondbeleid voldoende instrumenten bieden. Gebleken is dat de huidige grondexploitatieregeling in zowel de Wro als hoofdstuk 12 van de Omgevingswet tekortschiet voor gebiedsopgaven met een onzeker eindbeeld en een onzeker tijdsverloop, zoals bij organische gebiedsontwikkeling. De regeling in de Wro was immers geënt op het model van actief grondbeleid en past daarom niet goed bij de onzekerheden die aan de orde zijn bij de genoemde gebiedsopgaven. Bij organische gebiedsontwikkeling zijn die onzekerheden het grootst maar ook bij (binnenstedelijke) herstructurering en transformatie kan sprake zijn van een grote mate van onzekerheid. De regering acht het daarom noodzakelijk om de regeling in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet te herzien, zodat deze geschikt is voor alle gebiedsopgaven, inclusief organische gebiedsontwikkeling en transformatie. Daartoe biedt de regeling meer bestuurlijke afwegingsruimte, flexibiliteit en maatwerkmogelijkheden.

9.1.3 Doelstelling

De doelstellingen van de voorgestelde regeling voor kostenverhaal zijn:

- Het verbeteren van het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid.
- Het beter faciliteren van diverse ontwikkelopgaves waarin het eindbeeld onzeker is, waaronder organische gebiedsontwikkeling.
- Bij de regeling voor organische ontwikkeling een goed evenwicht bieden tussen het flexibel vormgeven van kostenverhaal enerzijds en goede rechtswaarborgen voor de initiatiefnemers anderzijds.
- Bijdragen aan het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling aan maatschappelijke functies.
- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid, en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
- Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.
- Een verdere integratie van de regeling in het stelsel van de Omgevingswet.
- Het verminderen van onderzoekslasten.

⁵⁰² Planbureau voor de Leefomgeving, «Evaluatieonderzoek van de Wet ruimtelijke ordening (Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening, tweede rapportage)», 2012 en het onderzoeksrapport «Ten gronde beschouwd», als bijlage gevoegd bij Kamerstukken II 2012/13, 33 118, nr. 7.

9.1.4 Uitgangspunten

De doelstellingen zijn vertaald in de volgende uitgangspunten voor de voorgestelde regeling voor kostenverhaal:

- Voorkeur voor overeenkomsten: het sluiten van een overeenkomst over kostenverhaal heeft de voorkeur, omdat daarbij afspraken op maat gemaakt kunnen worden.
- Stok-achter-de-deur: het is niet wenselijk dat initiatiefnemers het verhalen van door de overheid gemaakte kosten voor de gebiedsontwikkeling kunnen ontwijken. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een verplichte publiekrechtelijke regeling voor gevallen waarin geen overeenkomst tot stand komt.
- Integratie in kerninstrumenten Omgevingswet.
- Beperking van de regeling tot kostenverhaal in plaats van grondexploitatie.
- Zo flexibel mogelijk kostenverhaal: kostenverhaal dat zowel geschikt is voor een situatie met relatief sterke sturing en daarbij behorende zekerheden als voor organische ontwikkeling, waarbij het initiatief relatief meer vanuit initiatiefnemers zal komen en het onzeker is of en hoe het gebied wordt ontwikkeld.
- Zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf over de kostensoorten: onduidelijkheid over de kostensoorten leidt tot langere onderhandelingen en meer gerechtelijke procedures en dat is niet wenselijk.⁵⁰³
- Maximering individuele kostenverhaalsbijdrage: de individuele kostenverhaalsbijdrage mag niet hoger zijn dan de initiatiefnemer volgens algemene, objectieve maatstaven kan dragen.
- Verhalen van werkelijk gemaakte kosten: er wordt voorzien in een eindafrekening op basis van de werkelijke kosten in plaats van ramingen.
- Geen betaalplanologie: toestemming voor het verrichten van activiteiten in de fysieke leefomgeving is niet te koop. Het creëren van (bouw)mogelijkheden door een bestuursorgaan mag niet afhankelijk worden gesteld van de vraag of er door de betrokken aanvrager een kostenverhaalsbijdrage wordt betaald.
- Geen baatafoming: afoming van de winsten van gebiedsontwikkeling door gemeenten, provincies en Rijk wordt met dit wetsvoorstel niet mogelijk gemaakt.

De voorgestelde regeling sluit daarmee ook aan bij belangrijke uitgangspunten van afdeling 6.4 van de Wro (grondexploitatie) en hoofdstuk 12 van de Omgevingswet (grondexploitatie).

9.1.5 Leeswijzer

De regels voor kostenverhaal zullen als afdeling 13.6 onderdeel worden van de Omgevingswet en komen in de plaats van hoofdstuk 12 Grondexploitatie zoals dat nu deel uitmaakt van de Omgevingswet. Procedurele bepalingen krijgen een plaats in hoofdstuk 16 van de Omgevingswet.

9.2 Het voorstel op hoofdlijnen

Verplicht kostenverhaal

Kostenverhaal is verplicht voor kosten die zijn gemaakt voor werken, werkzaamheden en maatregelen in verband met (bouw)activiteiten. Via het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet worden in het Omgevingsbesluit de kostenverhaalsplichtige activiteiten en kostensoorten aangewezen. Kostenverhaal is niet aan de orde bij gronden die de

⁵⁰³ Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, blz. 23.

gemeente, de provincie of de Staat in eigendom heeft of in erfpacht uitgeeft. Dan kunnen de hier bedoelde kostensoorten worden verrekend via de gronduitgifte of een aanpassing van de erfpachtcanon. Verder kan het bevoegde bestuursorgaan bij in het Omgevingsbesluit aangewezen kruimelgevallen afzien van kostenverhaal.

Anterieure overeenkomst

Een gemeente en een initiatiefnemer kunnen een overeenkomst sluiten over kostenverhaal voorafgaand aan het besluit dat de aangewezen activiteit mogelijk maakt: een zogenoemde anterieure overeenkomst. Het wetsvoorstel biedt daarvoor een grondslag.⁵⁰⁴ Met deze grondslag kan de huidige praktijk worden voortgezet.

Publiekrechtelijke regeling

De publiekrechtelijke regeling werkt als stok-achter-de-deur voor het geval het kostenverhaal niet op basis van een anterieure overeenkomst voldoende is verzekerd.

Het wetsvoorstel schrijft voor dat het bevoegde bestuursorgaan in dat geval in het besluit dat een aangewezen activiteit mogelijk maakt regels of voorschriften opneemt over het verhalen van de kosten. Die besluiten zijn een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit.⁵⁰⁵ Daaruit volgt dat de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en de Minister die het aangaat bevoegd zijn om de regeling voor kostenverhaal toe te passen. Het bestuursorgaan dat het besluit neemt, bepaalt in het besluit ook het kostenverhaalsgebied, dat is het gebied waarin de gebiedsontwikkeling plaatsvindt.

Bij de publiekrechtelijke regeling mogen kosten alleen worden verhaald als ze voldoen aan drie criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (hierna: PPT-criteria).

Vanwege de leesbaarheid van dit hoofdstuk wordt verder niet steeds met de mogelijkheden van kostenverhaal door provincies en Rijk rekening gehouden. In plaats daarvan beschrijft deze toelichting het kostenverhaal vanuit het gezichtspunt van de gemeente bij wijziging van het omgevingsplan. Vanzelfsprekend gaat het navolgende ook op voor kostenverhaal door provincies en Rijk.

Twee systemen van kostenverhaal

Dit wetsvoorstel wil meer flexibiliteit bieden bij het verhalen van kosten. Het biedt zowel de mogelijkheid om de huidige praktijk van kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling voort te zetten als een mogelijkheid voor kostenverhaal bij het organisch ontwikkelen van gebieden, waarbij er nog onzekerheden zijn over het eindbeeld en de termijn waarbinnen de (bouw)activiteiten gerealiseerd worden. De verschillende wijzen van berekenen en verdelen van kosten bij integrale en organische gebiedsontwikkeling maken het nodig dat in de regeling voor kostenverhaal twee systemen worden onderscheiden, afhankelijk van het type gebiedsontwikkeling. De keuze voor een van beide systemen is gekoppeld aan het objectieve criterium «tijdvak». Het kenmerkende onderscheid tussen de twee systemen zit in het vastleggen van het tempo van de ontwikkeling.

⁵⁰⁴ Voorgesteld artikel 13.13.

⁵⁰⁵ Zie ook paragraaf 9.3.4 van deze memorie van toelichting.

De twee systemen verschillen op een paar punten van elkaar. Het eerste verschil betreft de wijze van rekenen. Bij een organische ontwikkeling vermeldt het omgevingsplan slechts het maximale kostenverhaal voor het gebied (kostenplafond) en de activiteiten. Bij een integrale gebiedsontwikkeling moet een raming van de kosten en opbrengsten in het omgevingsplan worden opgenomen.

Het tweede verschil tussen beide systemen betreft de vraag welke kosten verhaald kunnen worden. Omdat bij integrale gebiedsontwikkeling het uitgangspunt is dat het hele gebied wordt ontwikkeld, worden de kosten van het hele gebied verhaald. Dus ook de verwervingskosten van grond van particuliere eigenaren, waarop aangewezen activiteiten zijn toegestaan. Bij organische gebiedsontwikkeling zijn er onzekerheden over het eindbeeld, de kosten, het programma en het tempo en kiest het gemeentebestuur een faciliterende rol. Ook zal de gemeente haar investeringen vaak afhankelijk maken van de voortgang van initiatieven in het gebied. Als er niets gebeurt, zal de gemeente ook geen voorzieningen aanleggen. Het kostenverhaal zal daarom bij het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet voor organische gebiedsontwikkeling worden beperkt tot de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn voor niet-uitgeefbare gronden.

Een laatste verschil betreft de begrenzing van het kostenverhaal. Bij integrale gebiedsontwikkeling worden de totale kosten van het kostenverhaalgebied vergeleken met de totale opbrengsten. Er mogen niet meer kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn. In de praktijk wordt dit de macroaftopping genoemd. Deze toets vindt plaats bij de vaststelling van het omgevingsplan. Bij organische ontwikkeling vindt een toets op een later moment plaats, namelijk bij de aanvraag van de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld. Er wordt getoetst aan de waardevermeerdering ten gevolge van de aanvraag voor een te verrichten activiteit.⁵⁰⁶ Het te verhalen bedrag mag niet hoger zijn dan de waardevermeerdering na aftrek van kosten (met inbegrip van de inbrengwaarde) op het eigen perceel. Daarmee wordt voorkomen dat een initiatiefnemer meer moet betalen dan zijn grond in waarde is gestegen.

Posterieure overeenkomst

Ook nadat in het omgevingsplan een grondslag is gelegd voor het verhalen van de kosten kunnen de gemeente en de initiatiefnemer een overeenkomst sluiten over kostenverhaal. Dat noemt men in de praktijk de posterieure overeenkomst. In dat geval moet de gemeente de regels over kostenverhaal in het omgevingsplan wel in acht nemen. Nadat de overeenkomst is gesloten, vervalt het verbod om de activiteit uit te voeren omdat de bijdrage in de kosten langs deze weg wordt voldaan en daarmee het verhalen van de kosten is verzekerd.

Beschikking bestuursrechtelijke geldschuld (kostenverhaalbeschikking)

Als nog geen overeenkomst is gesloten loopt het verhalen van de kosten via een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld. Zodra een initiatiefnemer aan de slag wil, vraagt hij het college van burgemeester en wethouders om die beschikking. Pas na betaling aan de gemeente kan een initiatiefnemer gaan bouwen, tenzij in de beschikking iets anders is bepaald.

⁵⁰⁶ Voorgesteld artikel 13.18, eerste lid.

Eindafrekening

Het wetsvoorstel voorziet ook in regels voor een eindafrekening. Bij de eindafrekening wordt de balans van de kosten opgemaakt. Als bij de eindafrekening blijkt dat de verhaalde kosten hoger zijn dan de daadwerkelijk gemaakte kosten, vindt een terugbetaling plaats naar rato van het aandeel dat diegene die de activiteit heeft verricht, heeft bijgedragen. De gemeente mag net als onder de Wro een meevaller ter hoogte van 5% van de betaalde bijdrage houden. Omdat bij organische ontwikkeling de eindafrekening lang op zich kan laten wachten, kan degene die betaald heeft vanaf vijf jaar na de betaling een tussentijdse afrekening vragen voor zijn betaalde bijdrage.

Regeling plankosten

Het wetsvoorstel voorziet opnieuw in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen over de hoogte en begrenzing van bepaalde kostensoorten. Daaraan zal uitvoering worden gegeven voor de zogenoemde plankosten. Dat zijn de zogenoemde gemeentelijke apparaatskosten in verband met de ontwikkeling. De bestaande regeling zal met het oog daarop worden geactualiseerd en via de Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet worden opgenomen in de Omgevingsregeling.

9.3 Nadere toelichting op het voorstel

9.3.1 Kostenverhaal in plaats van grondexploitatie

In de brief van 25 november 2015⁵⁰⁷ is uiteengezet dat de regeling voor kostenverhaal alleen betrekking heeft op het verhalen van kosten op burgers en bedrijven voor zover zij activiteiten willen verrichten. Dit komt op verschillende manieren tot uiting in de voorgestelde regeling. Allereerst wordt voorgesteld om niet langer te spreken over «grondexploitatie» omdat deze term te veel de nadruk legt op actief grondbeleid. In plaats daarvan wordt de term «kostenverhaal» gebruikt, hetgeen beter aansluit bij de achterliggende doelstelling van de wet: het verhalen van de kosten, die de gemeenschap maakt voor openbare voorzieningen bij de ontwikkeling van een gebied. Ten tweede wordt de term «grondexploitatiekosten» vervangen door «kosten die gemaakt zijn voor werken, werkzaamheden en maatregelen». Ten derde komen de regels voor regie bij grondexploitatie, zoals de eisen over de inrichting van het exploitatiegebied, niet terug in de regeling van het kostenverhaal maar kunnen wel worden gesteld op grond van de in hoofdstuk 4 van de Omgevingswet opgenomen bevoegdheden.⁵⁰⁸ Hiermee komt tot uiting dat de regeling alleen betrekking heeft op het verhalen van kosten op initiatiefnemers.

9.3.2 Kostenverhaal via overeenkomst

In de huidige praktijk wordt het kostenverhaal voornamelijk via anterieure overeenkomsten verzekerd: daarmee wordt bedoeld op privaatrechtelijke overeenkomsten die eerder worden overeengekomen dan dat de publiekrechtelijk regeling van het kostenverhaal is vastgesteld. Die praktijk wordt door zowel gemeenten als initiatiefnemers op prijs gesteld en wordt daarom veelvuldig toegepast.⁵⁰⁹ Dit wetsvoorstel bestendigt die praktijk voor zowel integrale als organische gebiedsontwikkeling. Het biedt daarom een uitdrukkelijke basis voor het vormgeven van overeen-

⁵⁰⁷ Kamerstukken II 2014/15, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).

⁵⁰⁸ Zie paragraaf 9.3.14.

⁵⁰⁹ Pbl, ex ante evaluatie Wro (2012).

komsten over kostenverhaal.⁵¹⁰ Dat is nodig, omdat zonder die expliciete wettelijke basis afspraken over kostenverhaal in veel gevallen niet zijn toegestaan. Als het kostenverhaal is verzekerd door een overeenkomst is een publiekrechtelijke regeling van het kostenverhaal niet meer nodig.

Door de scheiding tussen een publiekrechtelijk en een privaatrechtelijk spoor zijn de elementen uit de publiekrechtelijke regeling, bijvoorbeeld de kostensoortenlijst en de PPT-criteria, niet rechtstreeks van toepassing op de overeenkomst in het privaatrechtelijke spoor. Wel zal de publiekrechtelijke regeling naar verwachting een schaduwwerking hebben op de onderhandelingen over een overeenkomst, zoals dat nu op grond van afdeling 6.4 Wro ook het geval is.⁵¹¹ Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 13.13 in deze memorie van toelichting.

Ook nadat het verhalen van de kosten geregeld is in een omgevingsplan kunnen partijen nog een overeenkomst sluiten, de posterieure overeenkomst. Daarbij moeten zij het omgevingsplan in acht nemen. Er mag immers door een publiekrechtelijke rechtspersoon niet gecontracteerd worden in strijd met wet- en regelgeving (artikel 3.40, tweede lid, BW). Het hangt van het omgevingsplan af hoeveel onderhandelingsruimte er nog is voor de posterieure overeenkomst. Na het sluiten van zo'n overeenkomst hoeft het gemeentebestuur de kosten niet meer te verhalen via de publiekrechtelijke weg.

9.3.3 Kostenverhaalsplichtige activiteiten

De voorgestelde regeling is net als in de Wro en hoofdstuk 12 van de Omgevingswet toegespitst op het verhalen van kosten op initiatiefnemers die kostenverhaalsplichtige activiteiten verrichten. Daarbij gaat het om het bouwen van woningen of bijvoorbeeld gebouwen met een kantoor-, winkel- of bijeenkomstfunctie. Het wetsvoorstel biedt een grondslag om deze bouwplannen bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen en daarnaast een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur deze lijst uit te breiden met activiteiten die mogelijk worden door functietoedeling in het omgevingsplan en waarvoor geen bouwactiviteiten verricht hoeven te worden.

Uit gesprekken met gemeenten en ontwikkelaars is gebleken dat de lijst met kostenverhaalsplichtige activiteiten zoals opgenomen in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit, adequaat is. Op dit moment is er dan ook geen aanleiding om deze lijst uit te breiden. De grondslag in dit wetsvoorstel biedt wel de mogelijkheid om in de toekomst snel in te spelen op nieuwe opgaven.

9.3.4 Grondslag kostenverhaal in kerninstrument

Welk instrument?

Als het kostenverhaal niet verzekerd is via een overeenkomst, en het bevoegde bestuursorgaan de aangewezen kostenverhaalsplichtige activiteit toch mogelijk wil maken, moet het kostenverhaal publiekrechtelijk geregeld worden.⁵¹² Het publiekrechtelijk kostenverhaal is verbonden aan een kerninstrument. Het kostenverhaal kan opgenomen worden in elk type besluit in de Omgevingswet dat een kostenverhaalsplichtige activiteit mogelijk maakt. Het is immers niet aanvaardbaar dat een initiatiefnemer het kostenverhaal zou kunnen ontwijken door gebruik

⁵¹⁰ Voorgesteld artikel 13.13.

⁵¹¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, blz. 16.

⁵¹² Voorgesteld artikel 13.11, eerste lid.

te maken van een instrument waaraan geen kostenverhaal kan worden gekoppeld. Op gemeentelijk niveau gaat het om het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Op provinciaal en rijksniveau betreft het de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en het projectbesluit.

Door de integratie van kostenverhaal in deze instrumenten kan het afzonderlijke instrument exploitatieplan uit de Wro vervallen. Daardoor zijn ook geen coördinatiebepalingen tussen het exploitatieplan en het bijbehorende ruimtelijk besluit meer nodig. Het vervallen van het instrument exploitatieplan draagt bij aan een vereenvoudiging van het omgevingsrecht.

Als het kostenverhaal wordt verbonden aan een omgevingsplan worden daarin regels over kostenverhaal opgenomen. Als het kostenverhaal wordt verbonden aan een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit worden aan deze omgevingsvergunning voorschriften over kostenverhaal verbonden met dezelfde strekking als de regels over kostenverhaal in een omgevingsplan. Als het kostenverhaal wordt verbonden aan een projectbesluit worden aan dit projectbesluit voorschriften over kostenverhaal verbonden, wanneer het projectbesluit geldt als omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.⁵¹³ Als een projectbesluit het omgevingsplan wijzigt, kunnen bij het projectbesluit regels over kostenverhaal worden toegevoegd aan het omgevingsplan.

Met het oog op organische gebiedsontwikkeling en het streven naar vergroting van flexibiliteit en bestuurlijke afwegingsruimte is in dit wetsvoorstel niet alleen een systeem van kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling mogelijk gemaakt maar is ook voorzien in een systeem van kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling. De voor het omgevingsplan noodzakelijke regels verschillen voor beide typen gebiedsontwikkeling. Het onderscheidende wettelijke criterium tussen de beide vormen is het wel of niet opnemen van een tijdvak bij de vaststelling van de regels over kostenverhaal.

Inhoud omgevingsplan bij integrale gebiedsontwikkeling

Voor kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling moeten in ieder geval in het omgevingsplan worden opgenomen:⁵¹⁴

- Het kostenverhaalsgebied waarbinnen de kosten worden gemaakt.
- De werken, werkzaamheden en maatregelen, waarvan meer gebieden profijt hebben.
- De raming van de kosten en opbrengsten per kostenverhaalsgebied.
- Regels over de verdeling van de kosten over de activiteiten.
- Regels over de eindafrekening van de kosten.
- Begrenzing van het kostenverhaal in het kostenverhaalsgebied (totale kostenverhaal kan niet hoger zijn dan totale opbrengsten).

Deze onderdelen worden in de paragrafen 9.3.5, 9.3.8, 9.3.9 en 9.3.12 toegelicht.

Met deze regels kan de onder de Wro gehanteerde praktijk worden voortgezet. Weliswaar spreekt het wetsvoorstel niet langer van exploitatieopzet, maar die kan wel als rekenkundig hulpmiddel gebruikt worden voor het bepalen van de per activiteit verschuldigde geldsom. Daarnaast zal via

⁵¹³ Uiterlijk tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip geldt een projectbesluit als omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 22.16, eerste lid, Invoeringswet Omgevingswet).

⁵¹⁴ Voorgesteld artikel 13.14.

het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet in het Omgevingsbesluit worden bepaald dat voor integrale gebiedsontwikkeling de inbrengwaarden van alle binnen het kostenverhaalsgebied te ontwikkelen percelen en de kosten die eigenaren op hun eigen perceel maken in de kostenraming moeten worden opgenomen.

Inhoud omgevingsplan bij organische ontwikkeling

Voor kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling moeten in ieder geval in het omgevingsplan worden opgenomen:⁵¹⁵

- Het kostenverhaalsgebied waarbinnen de kosten worden gemaakt.
- De werken, werkzaamheden en maatregelen, waarvan meer gebieden profijt hebben.
- Het maximum van de globaal te verhalen kosten per kostenverhaalsgebied en het maximum van de kostenverhaalsbijdrage per activiteit.
- Regels over de verdeling van de kosten over de activiteiten.
- Regels over de eindafrekening van de kosten.

Deze onderdelen worden in de paragrafen 9.3.5, 9.3.9 en 9.3.12 toegelicht.

Een bijzonderheid van het systeem voor kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling is de mogelijkheid om met een kostenplafond te werken samen met het hebben van inzicht in het maximumbedrag aan te verhalen kosten voor alle in het kostenverhaalsgebied voorkomende activiteiten. Inzicht in het daaraan ten grondslag gelegde indicatieve grondgebruik en de ter zake gehanteerde aantallen en hoeveelheden hoeven dan niet te worden opgenomen. Bij het bepalen van het kostenplafond worden alleen de kosten in aanmerking genomen die aan de overheid moeten worden toegerekend en niet de kosten die initiatiefnemers van bouwactiviteiten maken om bouwgronden ter beschikking te krijgen alsmede de werkzaamheden op eigen gronden. Dit wordt vastgelegd in het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet. Een tweede bijzonderheid is dat de raming van de opbrengsten niet vastgelegd hoeft te worden in het omgevingsplan. Omdat het bouwprogramma kan veranderen, kunnen bij organische gebiedsontwikkeling de opbrengsten anders worden. Het niet vastleggen van de opbrengsten in het omgevingsplan maakt de voorgestelde regeling flexibeler en voorkomt dat het omgevingsplan steeds aangepast moet worden. Door het aangeven van het maximumbedrag aan kostenverhaal op basis van het totaal aan activiteiten wordt inzicht gegeven in de potentie die het gebied in zich heeft om opbrengsten te genereren. Dat geeft een houvast aan initiatiefnemers om te bepalen of het wel of niet de moeite waard is om een bouwplan te ontwikkelen voor de betreffende locatie. Hierdoor is variatie in de te bouwen woningen, bedrijven en dergelijke mogelijk zonder dat aanpassing van de regels in het omgevingsplan nodig is. Vanzelfsprekend kan een gemeentebestuur wel inzicht in de raming van de opbrengsten bieden als dat gewenst is. Een derde bijzonderheid van het systeem van kostenverhaal voor organische gebiedsontwikkeling is dat bij de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld getoetst moet worden aan de waardevermeerdering die als gevolg van de activiteit optreedt. Dit zorgt ervoor dat bouwactiviteiten niet financieel onmogelijk worden gemaakt door een te hoge kostenverhaalsbijdrage. Het kan verder wenselijk zijn om in het omgevingsplan regels over fasering van werken, werkzaamheden en maatregelen en koppelingen daartussen op te nemen om financiële risico's te beperken en meer rechtszekerheid te bieden.⁵¹⁶

⁵¹⁵ Voorgesteld artikel 13.15.

⁵¹⁶ Zie ook paragraaf 9.3.4 van deze memorie van toelichting.

Voor zowel het projectbesluit als de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit geldt dat kosten alleen verhaald kunnen worden met toepassing van de methode voor integrale gebiedsontwikkeling.⁵¹⁷ Omdat beide gericht zijn op spoedige realisatie van een project, maakt het wetsvoorstel hiervoor niet de kostenverhaalmethode voor organische gebiedsontwikkeling mogelijk.

9.3.5 Kostenverhaalsgebied, kostensoorten en PPT-criteria

Zowel voor integrale als organische gebiedsontwikkeling moet het kostenverhaalsgebied in het omgevingsplan vastgelegd worden.⁵¹⁸ De kosten binnen een kostenverhaalsgebied worden bij elkaar opgeteld en omgeslagen over de aangewezen activiteiten. Daarom is de begrenzing van het gebied van belang. Het kostenverhaalsgebied wordt zo begrensd dat alle onderdelen van de beoogde ontwikkeling erin vallen. Het mag net als onder de huidige regeling uit verschillende niet aaneengesloten delen bestaan. De begrenzing van het gebied moet gemotiveerd worden op basis van een functionele, geografische, stedenbouwkundige of civieltechnische samenhang van de te verrichten activiteiten en investeringen op een locatie. Grond waarop geen werken of activiteiten zijn voorzien, wordt buiten het kostenverhaalsgebied gelaten. De gemeenteraad kan de begrenzing alleen aanpassen via een wijziging van het omgevingsplan.

Het publiekrechtelijke kostenverhaal voor integrale en organische gebiedsontwikkeling is beperkt tot kostensoorten die bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Deze kostensoorten zullen via het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet worden opgenomen in het Omgevingsbesluit. Deze lijst zal grotendeels overeenkomen met de bestaande lijst in het Omgevingsbesluit. De lijst zal waar nodig worden aangevuld met kostensoorten die verband houden met klimaatadaptatie, energietransitie en nieuwe mobiliteitsconcepten.

De kosten die gemaakt worden voor het ontwikkelen van het betreffende gebied worden verhaald voor zover ze voldoen aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (hierna: de PPT-criteria). Of wordt voldaan aan de PPT-criteria wordt beoordeeld op de schaal van het kostenverhaalsgebied, niet per individuele activiteit. Een kostenpost wordt dus ook verhaald als de kosten ten goede komen aan slechts een klein deel van het kostenverhaalsgebied. Voor zover niet aan de PPT-criteria is voldaan, kunnen kosten niet worden verhaald.

9.3.6 Keuze kostenverhaalsysteem

Als de onderhandelingen over anterieure overeenkomsten tot onvoldoende resultaat hebben geleid en de gemeente de ontwikkeling van een gebied mogelijk wil maken, kan het bevoegde bestuursorgaan kiezen tussen een actieve aanpak, net zoals nu onder Wro, of een faciliterende aanpak zoals bij organische gebiedsontwikkeling. Het onderscheidende criterium is de opname van een tijdvak in het omgevingsplan, omdat de gemeenteraad door het opnemen van een tijdvak aangeeft zich te willen inspannen de gebiedsontwikkeling binnen die periode tot verwezenlijking te laten komen.

⁵¹⁷ Voorgesteld artikel 13.14.

⁵¹⁸ Voorgestelde artikelen 13.14, eerste lid, onder a en 13.15 eerste lid, aanhef.

9.3.7 Inbrengwaarde

Een belangrijk onderdeel van de kostensoortenlijst is de inbrengwaarde. De inbrengwaarde van een perceel is de waarde van de grond en de te verwijderen opstallen, die een redelijk handelend koper zou betalen. In het huidige stelsel is de waarde van alle grond (en opstallen die verwijderd moeten worden) een kostenpost, omdat er wordt gewerkt vanuit de fictie dat het gehele gebied ontwikkeld wordt. Omdat het een verhaalbare kostensoort is, wordt de inbrengwaarde net als de andere kostensoorten omgeslagen over alle eigenaren met grondopbrengsten. Bij integrale ontwikkeling blijft de inbrengwaarde van alle tot ontwikkeling te brengen percelen een kostenpost in het wetsvoorstel.

Bij organische ontwikkeling is de inbrengwaarde alleen een kostenpost voor percelen die worden gebruikt voor de aanleg van publieke voorzieningen. Ook dan betreft het de waarde van de grond en de te verwijderen opstallen. De inbrengwaarde van percelen waarop aangewezen activiteiten worden uitgevoerd is geen kostenpost. Dat heeft tot gevolg dat die kosten niet worden omgeslagen. De reden voor deze andere behandeling is dat de gemeente zelf aangeeft dat er meerdere scenario's mogelijk zijn en dat het niet zeker is of en wanneer een eindbeeld gerealiseerd wordt. Het is dan niet redelijk dat een eigenaar moet meebetalen voor geprojecteerde ontwikkelingen en investeringen op andere percelen, die wellicht nooit van de grond komen.

Er wordt in deze benadering geaccepteerd dat er een kans bestaat dat het gebied maar gedeeltelijk wordt ontwikkeld. Die risico's zijn inherent aan organische gebiedsontwikkeling. Een eigenaar met een op basis van de inbrengwaarde onrendabele ontwikkeling moet zelf bepalen wanneer het moment daar is om de nieuwe functie te verwezenlijken.

Van gemeentezijde is aangegeven dat er behoefte bestaat om naast taxaties conform de wijze die bij onteigeningen wordt toegepast ook eenvoudigere methoden voor het ramen van de inbrengwaarden toe te kunnen passen, zoals gebruikmaken van een WOZ-taxatie. Via het Aanvullingsbesluit grondeigendom zullen in het Omgevingsbesluit regels worden gesteld over de bepaling van de inbrengwaarde. Belangrijke voorwaarde is dat de inbrengwaarde op basis van objectief bepaalde maatstaven plaats vindt. Verder wordt de methode van waarden vrijgelaten.

9.3.8 Begrenzings kostenverhaal

Een belangrijk uitgangspunt van kostenverhaal is dat initiatiefnemers niet meer hoeven bij te dragen dan de opbrengsten van de locatie waar de activiteit wordt verricht. In de Wro en de Omgevingswet is aan deze begrenzing uitwerking gegeven door het verplicht toepassen van macroaftopping bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Die begrenzing houdt in dat het gemeentebestuur niet meer kosten mag verhalen dan er opbrengsten zijn in het kostenverhaalsgebied. Voor gebieden die de gemeente integraal ontwikkelt blijft dit gehandhaafd.⁵¹⁹ De raming van de kosten en opbrengsten moet plaatsvinden aan de hand van objectief bepaalde maatstaven. De inbrengwaarde is in paragraaf 9.3.7 nader toegelicht. Voor het ramen van de opbrengsten kan aansluiting worden gezocht bij de huidige toegestane methoden. Een aantal methoden wordt in paragraaf 9.3.9 nader toegelicht.

⁵¹⁹ Voorgesteld artikel 13.14, tweede lid.

In het geval van organische gebiedsontwikkeling is het niet goed mogelijk om de macroaftopping toe te passen omdat de kosten en opbrengsten niet exact bekend zijn. Dat komt doordat het kostenverhaalsgebied op verschillende manieren kan worden ingevuld en ook de tijdsvolgorde waarin bouwactiviteiten plaatsvinden kan verschillen. Bij organische gebiedsontwikkeling wordt daarom in het omgevingsplan een maximum gesteld aan de te verhalen kosten en bijdragen vanuit de activiteiten.⁵²⁰ Meer precieze berekeningen van het kostenverhaal worden vervolgens gemaakt op het moment dat de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld wordt aangevraagd.

In plaats van de macro-aftopping vindt bij organische ontwikkeling bij de vaststelling van de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld een toets op de waardevermeerdering plaats. Het wetsvoorstel bepaalt dat de kostenverhaalsbijdrage die een initiatiefnemer bij de afgifte van de beschikking moet betalen niet hoger mag zijn dan de waardevermeerdering van de grond als gevolg van de activiteit. De waardevermeerdering van de grond is het verschil tussen de waarde van de grond na het verrichten van de kostenverhaalsplichtige activiteit (ook wel de opbrengsten genoemd) en de inbrengwaarde van de grond voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan (dat is de waarde van de grond en de te verwijderen opstallen, die een redelijk handelend koper zou betalen) onder aftrek van de voor rekening van de initiatiefnemer (aanvrager van de activiteit) komende kosten op de locatie die op de kostensoortenlijst staan, waaronder sloop- en saneringskosten. Voor het kunnen aftrekken van de kosten geldt dat de kosten noodzakelijk moeten zijn voor het realiseren van de bouwactiviteit. Die voorwaarde is belangrijk omdat het niet doelmatig zou zijn wanneer de aanvrager het kostenverhaal zou kunnen ontlopen door de kwaliteitseisen hoog op te schroeven. De gemeente bepaalt het kwaliteitsniveau, zoals de gemeente ook het kwaliteitsniveau van de voorzieningen bepaalt.

Met het oog op een uniforme toepassing van de toets op de waardevermeerdering zullen in het Omgevingsbesluit via het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet nadere regels worden gesteld, onder andere over de waarderingsgrondslag en de peildata.

Er is voor gekozen om de toets op de waardevermeerdering aan de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld te koppelen. Enerzijds wordt daarmee voorkomen dat het bevoegd gezag onnodig vroeg de kosten moet berekenen en verdelen over de activiteiten en anderzijds wordt het risico beperkt dat de betaalde bijdrage in grote mate afwijkt van de uiteindelijke kosten die bij het opstellen van de eindafrekening worden berekend. In het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet zullen nadere regels worden gesteld over de berekening van de waardevermeerdering.⁵²¹

9.3.9 Opbrengsten en wijze van verdelen

De regeling voor grondexploitatie in de Wro en de Omgevingswet regelt gedetailleerd hoe de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen worden verdeeld over de initiatieven die daarvan profijt hebben. Daarbij worden kosten verdeeld door het benoemen van basiseenheden per uitgiftecategorie en die te vermenigvuldigen met een vastgestelde gewichtsfactor. Zo ontstaat een gewogen eenheid waarmee de individuele bijdrage moet worden berekend. De gedachte hierachter is dat bouwplannen met een hoge opbrengstpotentie meer bijdragen dan

⁵²⁰ Voorgesteld artikel 13.15, eerste lid, onder a.

⁵²¹ Voorgesteld artikel 13.17, tweede lid.

bouwplannen met een lage opbrengstpotentie. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat deze systematiek in de praktijk leidt tot een verdeling naar rato van de opbrengsten.⁵²²

Met dit wetsvoorstel wordt vastgelegd dat de kosten moeten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten. Door deze wijze van regulering ontstaat flexibiliteit bij het verdelen van de kosten.

Bij organische gebiedsontwikkeling zijn de totale opbrengsten door het ontbreken van een eindbeeld bij de vaststelling van het omgevingsplan niet met zekerheid vast te stellen. Wel is het mogelijk om de initiatiefnemer inzicht te geven in de maximaal te verwachten kostenverhaalsbijdrage per activiteit of per wijze van uitvoering van de activiteit (uitgiftecategorie). Die maximale kostenverhaalsbijdrage per activiteit of wijze van uitvoering dient in het omgevingsplan te worden vastgelegd. Een activiteit is bijvoorbeeld het bouwen van een woning, en een wijze van uitvoering is het bouwen van een standaard eengezinswoning of een hoekwoning. Op basis van de op het perceel te verwezenlijken bouwactiviteit kan de initiatiefnemer de te verwachten maximale kostenverhaalsbijdrage berekenen. Zo is er enige zekerheid voor de initiatiefnemer omdat berekend kan worden welke kostenverhaalsbijdrage maximaal te verwachten valt. De maximale kostenverhaalsbijdrage per activiteit of per wijze waarop de activiteit wordt verricht moet gemotiveerd worden in de toelichting bij het omgevingsplan.

De in het omgevingsplan mogelijk gemaakte activiteiten en verwachte kosten zijn voor het bepalen van de verdeling van de kosten leidend. Dat geldt voor zowel integrale als organische gebiedsontwikkeling. Een verdeling van de kosten die daaraan gerelateerd is, wordt gezien als invulling van de norm «verdeling naar rato van de opbrengsten». Zo zijn bijvoorbeeld eenheidsprijzen, percentages of vierkante meter-prijzen per functie een mogelijke invulling van die norm. Nadere criteria voor de verdeling worden niet nodig geacht.

9.3.10 Beschikking bestuursrechtelijke geldschuld

In de voorgestelde regeling is opgenomen dat de activiteit pas mag worden verricht als er is betaald.⁵²³ Dit geldt voor zowel integrale als organische gebiedsontwikkeling. Dit verbod waarborgt de nakoming van de verplichting tot het verhalen van kosten. Het verbod geldt niet als er een overeenkomst is gesloten en daarin andere termijnen zijn afgesproken⁵²⁴ of het bevoegd gezag andere termijnen heeft opgenomen in de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld.⁵²⁵

Voor zowel integrale gebiedsontwikkeling als organische gebiedsontwikkeling wordt de te betalen kostenverhaalsbijdrage opgelegd via een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld.⁵²⁶ Het kostenverhaal wordt dus niet langer via de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit geëffectueerd. Deze aanpassing is nodig, omdat in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet is opgenomen dat de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit niet langer verplicht is (de zogeheten knip). Die omgevingsvergunning kan daardoor niet meer in alle gevallen dienen als instrument om de verplichting voor kostenverhaal te effectueren. In plaats daarvan wordt de beschikking bestuursrechtelijke

⁵²² Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BO6839.

⁵²³ Voorgesteld artikel 13.12.

⁵²⁴ Voorgesteld artikel 13.13, tweede lid.

⁵²⁵ Voorgesteld artikel 13.19, eerste lid.

⁵²⁶ Voorgesteld artikel 13.18, eerste lid.

geldschuld voorgesteld. Het moment waarop kosten daadwerkelijk worden verhaald blijft dus gelijk, namelijk het moment direct voorafgaand aan het uitvoeren van de activiteit. Met deze oplossing wordt derhalve geen beleidsinhoudelijke wijziging van de uitvoeringspraktijk beoogd.

Voorafgaand aan het verrichten van een activiteit moet de initiatiefnemer een aanvraag om een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld indienen, in aansluiting op titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In de aanvraag vermeldt de initiatiefnemer welke activiteit wordt verricht en het kostenverhaalsgebied dat daarbij hoort, zodat het bevoegd gezag de individuele kostenverhaalsbijdrage kan bepalen. Het college van burgemeester en wethouders beslissen op het verzoek binnen acht weken (artikel 4:13 Awb).

Elke beschikking moet berusten op een deugdelijke motivering. Het wetsvoorstel verplicht om de verschuldigde geldsom vast te stellen volgens hetgeen daarover is bepaald in of op grond van de Omgevingswet en in het omgevingsplan.⁵²⁷ Voor integrale gebiedsontwikkeling houdt dit in dat de verschuldigde geldsom moet worden vastgesteld volgens de ramingen van kosten en opbrengsten in het omgevingsplan en de regels die het omgevingsplan daarvoor geeft.⁵²⁸ Van dit bedrag moeten de inbrengwaarde en de voor rekening van de initiatiefnemer (aanvrager van de activiteit) komende kosten op de locatie die op de kostensoortenlijst staan, waaronder sloop- en saneringskosten, worden afgetrokken.

Voor het vaststellen van de beschikking bij organische gebiedsontwikkeling moeten de kosten geraamd worden waarop de verschuldigde geldsom is gebaseerd.⁵²⁹ Naast de verplichting voor het opnemen van een kostenraming in de beschikking moet ook een individuele waardevermeerderingstoets worden uitgevoerd. De waardevermeerdering van de grond is het verschil tussen de waarde van de grond na het verrichten van de kostenverhaalsplichtige activiteit (ook wel de opbrengsten genoemd) en de inbrengwaarde van de grond voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan (dat is de waarde van de grond en de te verwijderen opstallen, die een redelijk handelend koper zou betalen) onder aftrek van de voor rekening van de initiatiefnemer (aanvrager van de activiteit) komende kosten op de locatie die op de kostensoortenlijst staan, waaronder sloop- en saneringskosten. Voor het kunnen aftrekken van de kosten geldt dat de kosten noodzakelijk moeten zijn voor het realiseren van de bouwactiviteit. Als de kosten hoger zijn dan de waardevermeerdering, kunnen de kosten worden verhaald tot maximaal het bedrag van de waardevermeerdering.

De beslissing op de aanvraag om een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld wordt aangehouden totdat het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of het projectbesluit onherroepelijk is.⁵³⁰ Dit is noodzakelijk omdat er samenhang is tussen het verhalen van de kosten en de toedeling van nieuwe functies in het omgevingsplan. Als die bouw- en gebruiksmogelijkheden deels vernietigd worden, heeft dat immers ook gevolgen voor het verhalen van de kosten. Desgewenst kan de aanhoudingsplicht doorbroken worden. Dat kan bijvoorbeeld voorkomen wanneer duidelijk is dat het beroep tegen het omgevingsplan geen gevolgen zal hebben voor het bouwplan. Door de aanhoudingsplicht kan de activiteit in beginsel niet starten voordat het besluit onherroepelijk is. Denkbaar is dat de aanvrager het verzoek had

⁵²⁷ Voorgesteld artikel 13.18, eerste lid.

⁵²⁸ Voorgesteld artikel 13.14.

⁵²⁹ Voorgesteld artikel 13.18, derde lid.

⁵³⁰ Voorgesteld artikel 16.76a.

willen intrekken als het bedrag niet is op te brengen, of als er nadere onderhandelingen over de financiering nodig zijn. In het voorgestelde artikel 16.76b wordt geregeld dat de verzoeker een zienswijze over een ontwerp van de beschikking kan indienen, zodat hij alsnog zijn aanvraag kan intrekken mocht hij daarvoor aanleiding zien. Nadat de beschikking is gegeven ontstaat direct een betalingsverplichting.

De initiatiefnemer van een activiteit is de schuldenaar. Het gaat om degene voor wiens rekening en risico de activiteit wordt verricht, niet degene die in opdracht van die persoon feitelijk de werkzaamheden verricht. Mocht de situatie zich voordoen dat de (vergunde) activiteit nog niet is verricht en de vergunning wordt op grond van artikel 5.37 van de Omgevingswet overgedragen aan een ander, dan geldt het wettelijke verbod, bedoeld in het voorgestelde artikel 13.12, voor de rechtsopvolger. De rechtsopvolger is de schuldenaar en degene die de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld moet aanvragen. In gevallen waarin er geen sprake is van een vergunningplichtige activiteit, is degene voor wiens rekening en risico de activiteit wordt verricht, de bijdrage verschuldigd.

Als de activiteit wordt verricht voorafgaand aan het betalen van de bijdrage, kan het college van burgemeester en wethouders handhavend optreden op grond van de Omgevingswet en de Awb, bijvoorbeeld door in een last onder bestuursdwang te bepalen dat de uitvoering van de activiteit gestaakt moet worden.

9.3.11 Actualisering van kostenverhaalregels in omgevingsplan

De regeling voor grondexploitatie in de Wro en de Omgevingswet verplicht tot herziening van het exploitatieplan respectievelijk de regels over kostenverhaal in het omgevingsplan. In de Wro geldt de verplichting dat de regels over grondexploitatie in het exploitatieplan ten minste jaarlijks worden herzien. Hoofdstuk 12 van de Omgevingswet bepaalt dat die herziening minimaal eens in de twee jaar dient plaats te vinden. Een herziening heeft alleen meerwaarde als daarvoor aanleiding bestaat, bijvoorbeeld als de ramingen niet meer actueel zijn. Ook om die reden wordt met dit wetsvoorstel ervoor gekozen om die verplichting niet langer op te nemen, maar uiteraard is de gemeenteraad bevoegd om het omgevingsplan te herzien als dat nodig is.⁵³¹ Dit geldt voor zowel integrale als organische gebiedsontwikkeling. Deze bevoegdheid vergroot de flexibiliteit, verlaagt de administratieve lasten en past in de decentralisatie van bevoegdheden. Bij dynamische ontwikkelingen is het voor gemeentebesturen overigens wel raadzaam de berekeningen actueel te houden om snel te kunnen insprijnen op individuele aanvragen.

Gemeentebesturen moeten op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in de jaarrekening rapporteren over het grondbeleid op basis van actuele cijfers. Die actualiseringsslag kan de gemeenteraad ook gebruiken voor actualisering van de kostenverhaalregels in het omgevingsplan. Tussentijds kan een herziening van de regels over kostenverhaal in het omgevingsplan ook aan de orde zijn als bijvoorbeeld het bouwprogramma of het kostenplafond verandert.

9.3.12 Eindafrekening, herberekening en tussentijdse afrekening

Afhankelijk van het moment waarop de bouwactiviteiten worden verwezenlijkt, kan de kostenverhaalsbijdrage hoofdzakelijk zijn gebaseerd op ramingen van nog te maken kosten of op al gemaakte kosten. Vooral bij de eerste bouwactiviteiten kan de kostenverhaalsbijdrage te hoog of te

⁵³¹ Artikel 2.4 van de Omgevingswet.

laag zijn. Daarom is in het wetsvoorstel als waarborg de verplichting tot een eindafrekening en herberekening van de betaalde kostenverhaalsbijdragen opgenomen. Hiermee wordt voorkomen dat er meer kosten worden verhaald dan er uiteindelijk gemaakt zijn. Het tekort op de ene post kan dan verrekend worden met een overschot op de andere post, met uitzondering van de plankosten die verhaald worden op basis van in de omgevingsregeling vastgestelde forfaits. Er vindt een gedeeltelijke terugbetaling plaats van de op grond van een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld betaalde bijdrage als het bevoegd gezag meer kosten heeft verhaald dan er zijn gemaakt en het verschil groter is dan vijf procent.⁵³² De grens van vijf procent is bedoeld als stimulans om de totale kosten te beperken. Het risico dat het verhalen van de kosten onvoldoende heeft opgeleverd ligt bij de gemeente. Daarom is een naheffing niet mogelijk als de verschuldigde bijdrage bij beschikking is vastgesteld. Voor de plankosten komt er een forfaitaire regeling, net als onder de Wro. De werkelijke kosten zullen hoger of lager zijn dan de forfaitaire. Dat kan in het voordeel van de aanvrager of de gemeente zijn. De eindafrekening heeft alleen betrekking op geldsommen die op grond van de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld zijn betaald.

Anders dan de Wro schrijft dit wetsvoorstel niet voor wanneer de eindafrekening moet plaatsvinden. In de plaats daarvan zijn gemeenteraden op grond van de voorgestelde regeling verplicht om regels over het moment van de eindafrekening op te nemen in het omgevingsplan.⁵³³ Dat moment kan gekoppeld worden aan een gebeurtenis, zoals voltooiing van alle voorziene werken, maar er kan ook worden gekozen voor een bepaald tijdstip. Deze flexibiliteit maakt maatwerk voor de specifieke gebiedsopgave mogelijk. Via het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet zullen in het Omgevingsbesluit nadere regels over een aantal aspecten van de eindafrekening worden opgenomen.

In het systeem van de Omgevingswet is een periode van 20 jaar of langer voor de daadwerkelijke realisatie van een gebiedsontwikkeling niet ondenkbaar. Immers een actualisatieplicht van het omgevingsplan is niet meer voorgeschreven. Gemeenteraden zijn zelf verantwoordelijk voor het actueel houden van de regels in het omgevingsplan. Een ontwikkelende partij heeft dan geen reële mogelijkheid om eerder de eindafrekening te krijgen dan het moment dat de gemeenteraad heeft opgenomen in de regels over kostenverhaal. Zeker bij langjarige ontwikkelingen kan dat nadelig zijn. Om initiatiefnemers niet heel lang te hoeven laten wachten op de eindafrekening biedt dit wetsvoorstel ontwikkelende partijen de mogelijkheid om vanaf vijf jaar na betaling van hun kostenverhaalsbijdrage te verzoeken om een tussentijdse afrekening voor de door hun betaalde bijdrage gebaseerd op basis van de op het moment van het verzoek actuele stand ten aanzien van zowel gemaakte als verwachte kosten.⁵³⁴ Dan worden tussen deze initiatiefnemer en de gemeente de boeken gesloten. De eindafrekening van het gehele kostenverhaalsgebied heeft geen gevolgen meer voor deze initiatiefnemer.

De regeling voor kostenverhaal verplicht niet tot een afrekening voor gevallen waarin er voor alle aangewezen activiteiten een overeenkomst is gesloten waarin het kostenverhaal is verzekerd.⁵³⁵

⁵³² Voorgesteld artikel 13.20, tweede lid.

⁵³³ Voorgesteld artikel 13.14, eerste lid, onder e, onder 2.

⁵³⁴ Voorgesteld artikel 13.20, derde lid.

⁵³⁵ Zie voorgesteld artikel 13.13, derde lid.

9.3.13 Rechtsbescherming

Tegen alle besluiten over het kostenverhaal staat rechtsbescherming open. Tegen het besluit tot wijziging van het omgevingsplan of vaststelling van een projectbesluit kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen een omgevingsvergunning kunnen belanghebbenden een bezwaarschrift indienen, gevolgd door beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 6 in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.⁵³⁶

Tegen de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld kan een belanghebbende een bezwaarschrift indienen, gevolgd door beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als de beschikking wordt vernietigd dan is de gemeente gehouden tot terugbetaling en, moet het college van burgemeester en wethouders op verbeterde gronden opnieuw een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld opleggen.

Bezwaar of beroep tegen de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld heeft geen invloed op de mogelijkheid om met de activiteit te starten. Er is geen aanhoudingsmogelijkheid tot het moment van onherroepelijk worden van de beschikking. Het komt onbillijk voor dat een initiatiefnemer, die mogelijk terecht bezwaar maakt tegen een beschikking, misschien wel tweeënehalf jaar moet wachten met uitvoering.

Tegen het besluit over de eindafrekening en de tussentijdse afrekening staat bezwaar en beroep open voor belanghebbenden.

9.3.14 Aan kostenverhaal gerelateerde onderwerpen in het omgevingsplan, omgevingsvergunning en projectbesluit

In de Wro en hoofdstuk 12 van de Omgevingswet is het kostenverhaal gerelateerd aan een aantal niet-financiële aspecten rond bouwlocaties, die grote invloed hebben op het kostenverhaal. Dat betreft de looptijd en fasering van werken, werkzaamheden en maatregelen van de ontwikkeling, koppelingen tussen werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, locatie-eisen voor het bouw- en woonrijp maken, inrichtingseisen ten aanzien van de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen en woningbouwcategorieën. Al deze onderwerpen kunnen geregeld worden in het omgevingsplan, als regels hierover noodzakelijk zijn in het belang van de fysieke leefomgeving en met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook kunnen voorschriften hierover aan een omgevingsvergunning worden verbonden.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen de woningbouwcategorieën worden aangewezen, waarover regels kunnen worden gesteld in het omgevingsplan. In de huidige situatie zijn in het Besluit ruimtelijke ordening sociale huur, sociale koop, middeldure huur en particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels) als woningbouwcategorieën aangewezen. In het Omgevingsbesluit is de categorie sociale koop geschrapt. Via het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet zullen in het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels worden opgenomen over woningbouwcategorieën. De bepaling in het Omgevingsbesluit zal dan vervallen. De aanwijzing van woningbouwcategorieën heeft alleen betrekking op nieuwe functies die worden mogelijk gemaakt in het

⁵³⁶ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3.

omgevingsplan. De aanwijzing kan niet worden ingezet voor de bestaande voorraad.⁵³⁷

9.3.15 Voorgenomen inhoud van de uitvoeringsregelgeving

Het wetsvoorstel bevat een aantal grondslagen om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. In het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet, dat de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet zal aanvullen en wijzigen, worden de volgende onderwerpen opgenomen:

- De kostenverhaalsplichtige activiteiten. De regeling heeft vooral betrekking op het verhalen van kosten bij het verrichten van bouwactiviteiten. Dat sluit aan bij het stelsel in de Wro en (hoofdstuk 12 van) de Omgevingswet.
- De werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan de kosten worden verhaald (kostensoortenlijst). De kostensoortenlijst zal grotendeels overeenkomen met de lijst in het Omgevingsbesluit.
- De kruimelgevallen waarin het bevoegd gezag kan kiezen om de kosten geheel of gedeeltelijk niet te verhalen:
 - de gevallen van de huidige lijst die is opgenomen in het Omgevingsbesluit (< € 10.000,- verhaalbare kosten, of geen kosten voor publieke werken of kosten die alleen de aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte of de aansluiting op de nutsvoorzieningen betreffen).
- De waarde van de gronden en de raming van waardevermeerdering.
- De (tussentijdse) eindafrekening.
- De woningbouwcategorieën.

Verder bevat het wetsvoorstel een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de begrenzing van de hoogte van een of meer van de verhaalbare kostensoorten, zoals onder het huidige recht is opgenomen in de Regeling plankosten.⁵³⁸ Daaraan zal uitvoering worden gegeven voor de zogenaamde plankosten. Dat zijn de gemeentelijke apparaatskosten in verband met de ontwikkeling. De bestaande regeling zal daartoe worden geactualiseerd en via de Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet opgenomen worden in de Omgevingsregeling.

In de uitvoeringsregelgeving kunnen ook indieningsvereisten voor de aanvraag van de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld worden opgenomen.

9.4 Wijzigingen en effecten van de voorgestelde regeling

9.4.1 Wijzigingen ten opzichte van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit en effecten van de voorgestelde regeling

Wijzigingen

Met de voorgestelde regeling zullen, samengevat, de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de Omgevingswet:

- Inhoudelijke eisen aan grondexploitatie worden niet meer gesteld op basis van hoofdstuk 12 van de Omgevingswet maar op grond van hoofdstuk 4 van de Omgevingswet.
- Er is een regeling voor organische gebiedsontwikkeling toegevoegd.
- Voor organische gebiedsontwikkeling hoeven alleen de waarderingen voor de gronden waar openbare voorzieningen worden gerealiseerd als kostenpost opgenomen te worden.

⁵³⁷ Zie ook paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting.

⁵³⁸ Voorgesteld artikel 13.21.

- De wijze van begrenzing van kostenverhaal verschilt per systeem.
- Er is geen verplichting tot periodieke herziening van de regels of voorschriften over het verhalen van de kosten.

Effecten

Deze wijzigingen leiden tot de volgende effecten:

- De regeling van kostenverhaal wordt ook toepasbaar bij gebiedsopgaven waarin een grote mate van onzekerheid over het eindbeeld bestaat, zoals bij organische ontwikkeling. Daardoor zullen meer locaties tot ontwikkeling komen en zal de bouwproductie toenemen.
- Meer ruimte voor maatwerk en flexibiliteit.
- Bij de vaststelling van het omgevingsplan is er meer zekerheid voor de grondeigenaar en ontwikkelaar dan bij het doorschuiven in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet.
- Het toedelen van globale functies aan locaties wordt eenvoudiger doordat bij het vaststellen van het omgevingsplan er nog geen gedetailleerde raming bekend hoeft te zijn.

9.4.2 Wijzigingen ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening en effecten van de voorgestelde regeling

Met de voorgestelde regeling zullen, samengevat, de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening:

- Het kostenverhaal wordt geïntegreerd in het omgevingsplan. Daardoor is geen separaat document in de vorm van een exploitatieplan meer nodig.
- Er is geen mogelijkheid voor een intergemeentelijk kostenverhaalsgebied.
- De regeling is beter geschikt voor alle vormen van grondbeleid.
- Het toedelen van globale functies aan locaties wordt eenvoudiger doordat bij het vaststellen van het omgevingsplan er nog geen gedetailleerde raming bekend hoeft te zijn. Er is geen verplichting tot periodieke herziening van de regels of voorschriften over het verhalen van de kosten.
- Het moment en de wijze van eindafrekening is niet langer voorgescreven.
- De kosten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten en dat hoeft niet meer te gebeuren op basis van uitgiftecategorieën en gewogen eenheden.
- Bij organische ontwikkeling kunnen de kosten en bijdrage per activiteit op hoofdlijnen worden vastgelegd in het omgevingsplan en hoeft dit pas bij de aanvraag van de activiteit geconcretiseerd te worden.
- De verplichte macroaftopping is beperkt tot integrale gebiedsontwikkeling.
- Voor de waardering van de gronden is sprake van meer keuzevrijheid; de waardering op grond van de onteigeningswet is niet langer verplicht.
- Initiatiefnemers kunnen vanaf vijf jaar na betaling een individuele eindafrekening vragen.

Effecten

Deze wijzigingen leiden tot de volgende effecten:

- De regeling van kostenverhaal wordt ook toepasbaar bij gebiedsopgaven waarin een grote mate van onzekerheid over het eindbeeld bestaat, zoals bij organische ontwikkeling. Daardoor zullen meer locaties tot ontwikkeling komen en zal de bouwproductie toenemen.
- Meer ruimte voor maatwerk en flexibiliteit.

- Het omgevingsplan kan eerder bijgesteld/vastgesteld worden, zonder dat tekorten voor de gebiedsontwikkeling zijn afgedekt. Daardoor worden de gewenste functies wel ruimtelijk mogelijk en worden kosten voor werken, werkzaamheden maatregelen wel verhaald op de initiatiefnemers en stagneert de gebiedsontwikkeling niet doordat gewacht moet worden op een overeenkomst tussen de gemeente en alle ontwikkelende partijen.
- Het toedelen van globale functies aan locaties wordt eenvoudiger doordat bij het vaststellen van het omgevingsplan er nog geen gedetailleerde raming bekend hoeft te zijn.
- Het mogelijk maken van kostenverhaalsplichtige activiteiten wordt eenvoudiger doordat bij het vaststellen van het omgevingsplan er nog geen gedetailleerde raming bekend hoeft te zijn.
- De inbrengwaarde kan eenvoudiger worden vastgesteld, hetgeen leidt tot kostenbesparingen.

10 IMPLEMENTATIE, HANDHAVING EN INTERBESTUURLIJK TOEZICHT

10.1 Implementatie

Paradigmawisseling

De stelselherziening van het omgevingsrecht is bedoeld als meer dan een verbetering en vereenvoudiging van bestaande regels. De regering beoogt nadrukkelijk een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Hiermee wordt het gemakkelijker om te denken vanuit de gebruiker of de initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. Dit vraagt om een integrale aanpak, omdat een initiatief vaak een belangenafweging vergt over meerdere sectoren en meerdere belangen. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer. Van een paradigmawisseling is pas daadwerkelijk sprake als deze ook tot uiting komt in de dagelijkse praktijk en in de bestuurscultuur. Het gaat erom dat burgers, bedrijven en overheden in onderlinge samenspraak komen tot een goede afweging van alle belangen bij het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Dit vraagt erom dat partijen meer oog krijgen voor de samenhang van relevante aspecten van de fysieke leefomgeving.⁵³⁹

Deze benadering sluit aan bij de veranderende rol van de overheid, waarin de overheid steeds minder centraal bepalend is. Hierbij past een bestuurscultuur die meer gericht is op samenwerking met alle spelers in het veld. Zo moet een beweging ontstaan van «projecteren van centraal beleid op projecten» naar «het voorop stellen van ontwikkelingen». Het wettelijk instrumentarium moet deze gewenste uitvoeringspraktijk faciliteren. Daarom worden onder de Omgevingswet de ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving meer dan voorheen centraal gesteld.

Implementatieprogramma

In juni 2015 is het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet ondertekend door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG), de Unie van Waterschappen (hierna: de UvW), het Interprovinciaal Overleg (hierna: het IPO) en het Rijk, waarin is afgesproken dat alle partijen samenwerken aan de implementatie van de Omgevingswet. Hiervoor is het interbestuurlijk programma «Aan de slag met de Omgevingswet» ingericht. Het doel van dit programma is om de uitvoeringspraktijk in staat te stellen om de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregels vanaf het moment van invoering op

⁵³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 18–19.

goede wijze toe te passen. De Omgevingswet heeft immers grote gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. Iedereen moet straks naar letter en geest van de wet kunnen werken. Dit is een grote veranderopgave voor de bestuursorganen, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Het programma «Aan de slag met de Omgevingswet» zet niet alleen in op kennisoverdracht over de nieuwe regelgeving, maar ook op het vermogen om deze te kunnen toepassen in de geest van de stelselherziening. Het gaat daarbij dus ook om kunde, houding en gedrag. Het programma bestaat uit drie hoofdonderdelen:

- invoeringsondersteuning aan gebruikers,
- veranderopgave van overheden,
- Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Het implementatieprogramma heeft een duidelijke focus op de benodigde cultuurverandering. De eerste stap hierin is de stap van bewustwording. Het implementatieprogramma voorziet hierin door het organiseren van onder meer «roadshows», pilots en experimenten om ervaring op te doen met het werken met de Omgevingswet. Daarnaast zijn ondersteuningsmiddelen ontwikkeld waarbij de nieuwe manier van denken centraal staat, zoals handleidingen, colleges en praktijkdagen. De precieze vorm en invulling van de producten worden op basis van de behoefte bij de gebruikers, zoals bestuursorganen, burgers en bedrijven, bepaald.

Het streven is erop gericht de invoeringsbegeleiding voor het voorliggende wetsvoorstel bij dit implementatieprogramma te beleggen. Daarbij zal rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de instrumenten die met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet worden toegevoegd. Te denken valt bijvoorbeeld aan het opstellen van een handreiking voor onteigening, waarin aandacht wordt gegeven aan de nieuwe bekrachtigingsprocedure of een handreiking voor het kostenverhaal, met aandacht voor de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld en het werken met regels over kostenverhaal in het omgevingsplan en voorschriften over kostenverhaal in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en voorschriften over kostenverhaal in een projectbesluit. Ook kunnen de uitkomsten van experimenten met het kostenverhaal op basis van de Crisis- en herstelwet worden vertaald in «best practices» die door anderen te benutten zijn. Dit moet nog worden uitgewerkt. In een aantal pilots voor kavelruil in het stedelijk gebied wordt al ervaring opgedaan met deze faciliteit. Deze ervaring zal worden gebruikt bij de invoeringsbegeleiding.

Implementatiemonitor

Binnen het programma «Aan de slag met de Omgevingswet» is ook een meerjarige implementatiemonitor ingericht. Het doel hiervan is het verbeteren van het toepassen van de Omgevingswet door in een leerproces stelselmatig ervaringen uit de uitvoeringspraktijk te verzamelen en benutten. De monitor meet voor de gehele implementatieperiode de voortgang van de mate waarin het nieuwe wettelijke stelsel wordt geïmplementeerd. Ook het doelbereik van het implementatieprogramma wordt gemeten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vraag of bestuursorganen voldoende ondersteund worden door het implementatieprogramma en dit hen helpt tijdig klaar te zijn voor de Omgevingswet. Verder wordt de toepasbaarheid van de nieuwe regelgeving in de dagelijkse praktijk gemeten. Deze informatie wordt enerzijds benut bij het vormgeven van het jaarlijkse implementatieprogramma. Anderzijds worden praktische knelpunten, afhankelijk van het stadium waarin de ontwerpwet- en regelgeving zich bevindt en de ruimte die dat biedt, meegenomen bij het ontwerp van die regelgeving.

Na inwerkingtreding van het nieuwe wettelijk stelsel voor het omgevingsrecht, waarvan het voorliggende wetsvoorstel deel uitmaakt, wordt in ieder geval de voortgang van de mate waarin de verbeterdoelen van de Omgevingswet worden behaald, gemeten.

Digitalisering

Digitalisering is een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. Als onderdeel van de implementatie wordt het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) gerealiseerd. Dit stelsel is een geordend en verbonden geheel van gegevensverzamelingen, afspraken en ICT-voorzieningen. De ingang is een centrale gebruikersvoorziening die op een aantal manieren toegang geeft tot de beschikbare informatie, onder meer via een verbeelding van de digitaal beschikbare informatie op een kaart, vergelijkbaar met ruimelijkeplannen.nl, en gerichte vragen.

In paragraaf 4.4 is al uitvoerig ingegaan op de registratie en beschikbaarstelling van besluiten en documenten op basis van dit wetsvoorstel, in verhouding tot de kenbaarheid van de toepassing van de instrumenten.

10.2 Handhaving

Hoofdstuk 18 van de Omgevingswet bevat regels over de handhaving van de bij of krachtens de wet gestelde bepalingen. Dat hoofdstuk deelt handhavingstaken toe aan bestuursorganen en regelt in aanvulling op de Algemene wet bestuursrecht een aantal handhavings- en toezichtbevoegdheden. Ook bevat het bepalingen over het aanwijzen van toezichthoudende ambtenaren.

Artikel 18.2 van de Omgevingswet regelt aan welk bestuursorgaan de bestuursrechtelijke handhavingstaak is toegedeeld bij activiteiten in de fysieke leefomgeving. Bestuursrechtelijke handhaving is naar de aard vrijwel niet aan de orde bij de instrumenten uit dit wetsvoorstel. De instrumenten betreffen geen activiteiten in de zin van artikel 18.2 en vallen daarom niet onder het bereik van dat artikel. Het voorliggende wetsvoorstel bevat maar twee activiteiten waarop de bepalingen van hoofdstuk 18 van de Omgevingswet wel van toepassing zijn. Dit betreft activiteiten in het landelijk gebied die op grond van de Wet inrichting landelijk gebied niet zonder ontheffing mogen worden verricht. Onder de Omgevingswet worden dit landinrichtingsactiviteiten die door middel van algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving worden gereguleerd. De bepalingen van hoofdstuk 18 van de Omgevingswet hebben ook betrekking op deze activiteiten en bieden voldoende grondslag om er in de uitvoeringsregelgeving verder uitwerking aan te geven. Daarom bevat dit wetsvoorstel op dit vlak geen aanvullende regels en wordt op deze plaats verwezen naar paragraaf 4.18.1 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.⁵⁴⁰

Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet is vermeld vormen gedoogplichten als bedoeld in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet een onderwerp dat weliswaar geen «activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving» betreft, maar wel handhaving vergt. Via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet wordt in artikel 18.2, vierde lid, van de Omgevingswet voorzien in een uitdrukkelijke bepaling voor gedoogplichten. Op grond van deze bepaling berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak voor een gedoogplicht alleen bij een bestuursorgaan voor zover bij algemene maatregel van bestuur die taak aan dat bestuursorgaan is opgedragen. Voor zover voor

⁵⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14, nr. 3, blz. 238–240.

gedoogplichten bij onteigening en landinrichting bestuursrechtelijke handhaving gewenst is, kunnen daarvoor grondslagen in de uitvoeringsregelgeving worden opgenomen.

Op grond van de Wet op de economische delicten is overtreding van een groot aantal voorschriften, gesteld bij of krachtens de wetten die in de Omgevingswet geïntegreerd worden, strafbaar gesteld (strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie). In de Omgevingswet is er in lijn met de huidige wetgeving voor gekozen om overtreding van gedoogplichten strafbaar te stellen. Op grond van het voorliggende wetsvoorstel wordt ook overtreding van de algemene regels over landinrichtingsactiviteiten strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten.

Voor het effectueren van gedoogplichten kan de «sterke arm» worden ingeroepen wanneer de rechthebbende weigert toegang tot de betrokken gronden te verlenen. Dit geldt ook voor de gedoogplichten bij onteigening en landinrichting die via dit wetsvoorstel in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet zullen worden opgenomen.

10.3 Interbestuurlijk toezicht

De uitvoering van de medebewindstaken en bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel vindt plaats door de bestuursorganen van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk. Daarbij geldt vertrouwen als uitgangspunt. Vertrouwen dat de verschillende bestuursorganen hun taken en bevoegdheden op een goede wijze uitoefenen. Het primaat voor de controle op de uitvoering van de taken en bevoegdheden ligt bij de horizontale verantwoording binnen een bestuurslaag (de controlerende functie van de gemeenteraad, provinciale staten en het parlement). Daarnaast zal er ook een sober, doelmatig en terughoudend repressief toezicht worden uitgeoefend door in principe de naasthogere overheid. Dit interbestuurlijk toezicht wordt uitgeoefend om de vraag te kunnen beantwoorden of de uitoefening van de taken en bevoegdheden voldoet aan de in dit wetsvoorstel gestelde eisen en om eventueel, als daar aanleiding toe is, te kunnen interveniëren.

Het interbestuurlijk toezicht wordt in beginsel uitgevoerd door één bestuurslaag, in beginsel de naasthogere bestuurslaag. Voor het omgevingsrecht betekent dit dat de daartoe bevoegde bestuursorganen van de provincies toezien op de uitoefening van de medebewindstaken door de bestuursorganen van de gemeenten en waterschappen en dat de bevoegde bestuursorganen van het Rijk toezien op de uitoefening van de medebewindstaken door de bestuursorganen van de provincies.

Het interbestuurlijk toezicht omvat het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zo nodig interveniëren.⁵⁴¹ Dit interveniëren vindt plaats door toepassing van het interbestuurlijk toezichtsinstrumentarium. Dit bestaat uit twee interventie-instrumenten (ook wel toezichtinstrumenten genoemd): indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en schorsing en vernietiging.

Deze toezichtinstrumenten zijn voor het toezicht op de gemeenten geregeld in de Gemeentewet, voor het toezicht op de waterschappen in de Waterschapswet en voor het toezicht op de provincies in de Provinciewet. Voor de relaties tussen provincies en waterschappen en het Rijk biedt de Omgevingswet in aanvulling op de regeling in de Waterschapswet nog specifieke bevoegdheden voor indeplaatsstelling en vernietiging

⁵⁴¹ Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, blz. 10.

(paragraaf 2.5.3 van de wet). De meer algemene bepalingen over de vernietiging en schorsing van besluiten zijn te vinden in de afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht. De voornoemde organieke wettelijke regelingen en de regeling in de Omgevingswet verwijzen hiernaar.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat een interventie altijd vooraf wordt gegaan door een bestuurlijk voortraject. De aard en omvang van dit bestuurlijke voortraject staat beschreven in de bestuurlijke interventieladder zoals deze is opgenomen in het Beleidskader schorsing en vernietiging en het Beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

11 ADVIEZEN EN EFFECTEN

11.1 Algemeen

Om voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een inschatting te kunnen maken van de gevolgen hiervan voor de samenleving is aan de hand van de consultatieversie van het wetsvoorstel een aantal toetsen uitgevoerd. Het gaat om de volgende toetsen:

- de toets op de effecten op de regeldruk, uitgevoerd door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: Actal⁵⁴²);
- de financiële effecten-toets, uitgevoerd door SIRA Consulting (hierna: SIRA);
- de rechtsbeschermingstoets, uitgevoerd door de Raad voor de rechtspraak;
- de toets op het gebruik van persoonsgegevens, uitgevoerd door de Autoriteit Persoonsgegevens.

De genoemde organisaties hebben op basis van de toetsresultaten elk een advies uitgebracht⁵⁴³.

Verder is een aantal toetsen van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel uitgevoerd en op basis van deze toetsen advies uitgebracht. Adviezen zijn ontvangen van het Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat, het Kadaster en ProRail.

Daarnaast hebben ook de Adviescommissie Omgevingswet⁵⁴⁴ en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (hierna: de Rli) advies uitgebracht over de consultatieversie van het wetsvoorstel.

Tot slot is een aantal adviezen uitgebracht over het instrument onteigening, in verband met twee door de Tweede Kamer aangenomen moties.

Dit hoofdstuk bevat samenvattingen van de adviezen van de Adviescommissie Omgevingswet en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en van de adviezen over onteigening.

Verder geeft dit hoofdstuk een overzicht van de effecten die het wetsvoorstel naar verwachting op de Nederlandse samenleving zal hebben. Daarbij zijn zowel de maatschappelijke effecten (regeldruk en rechtspraak) als de economische effecten (lasten) benoemd. Ook wordt een overzicht gegeven van de toetsen van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid.

⁵⁴² Per 1 juni 2017 is het Actal opgehouden te bestaan en opgevolgd door het (nieuwe) Adviescollege Toetsing Regeldruk, afgekort ATR. Omdat het advies daarvoor is uitgebracht, wordt in deze memorie van toelichting gesproken over het Actal.

⁵⁴³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁵⁴⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De regering heeft de uitgebrachte adviezen betrokken bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel en zal dat ook doen bij de uitwerking in de uitvoeringsregelgeving. De geschetste effecten zijn ook betrokken bij de verwerking van de consultatiereacties door de regering, waarop in hoofdstuk 12 wordt ingegaan. In veel adviezen zijn specifieke opmerkingen gemaakt en adviezen gegeven voor de onderscheiden instrumenten die met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet worden toegevoegd. In hoofdstuk 12 wordt ingegaan op de verwerking daarvan.

11.2 Adviezen over het gehele wetsvoorstel

11.2.1 Advies Adviescommissie Omgevingswet⁵⁴⁵

De Adviescommissie Omgevingswet (hierna: de Commissie) ziet een grote meerwaarde in het harmoniseren en samenbrengen van alle uitvoeringsinstrumenten van het omgevingsrecht die betrekking hebben op grondeigendom zoals gedoogplicht, voorkeursrecht, kavelruil, kostenverhaal en onteigening. De verschillende instrumenten uit het omgevingsrecht kunnen elkaar versterken door een gecombineerde inzet. Deze harmonisatie zal de uitvoeringspraktijk ten goede komen. De Commissie adviseert om in de memorie van toelichting uitgebreider in te gaan op de mogelijkheden van een gecombineerde inzet.

Onteigening

De Commissie wijdt een groot aantal overwegingen aan onteigening. De belangrijkste daarvan worden hier kort weergegeven. De Commissie onderschrijft de opdeling van de onteigeningsprocedure in een onteigeningsbesluit (bestuursrechtelijk spoor) en de schadeafhandeling (civielrechtelijk spoor). Ook kan zij zich vinden in het voorstel dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken over het instrument onteigening moet kunnen beschikken en vervolgens zelf gestalte geeft aan de uitvoering van de onteigening. De Commissie waardeert dat geen afbreuk wordt gedaan aan de criteria voor onteigening, zowel voor de formele vereisten van de rechtmatigheid – algemeen belang, noodzaak en urgentie en daarmee de eisen voor zelfrealisatie – als voor de criteria van de schadeloosstelling. Vanuit de uitvoering bezien hecht de Commissie eraan dat de praktijk van minnelijke verwerving om onteigening te voorkomen kan worden voortgezet. De Commissie stelt vast dat toetsing door de bestuursrechter in lijn is met het omgevingsrecht. De Commissie merkt op dat de Algemene wet bestuursrecht, de Omgevingswet en dit wetsvoorstel tezamen verschillende procesvereisten kennen die zich richten op een zorgvuldig handelen door het bevoegd gezag.

Landinrichting en kavelruil in landelijk gebied

De Commissie merkt op dat het ruil- en inrichtingsinstrumentarium van de landinrichting goed past bij de nagestreefde integrale benadering van de Omgevingswet en dat de opname van de instrumenten voor kavelruil en inrichting in de Omgevingswet voor de uitvoeringspraktijk een grote meerwaarde kan hebben. De Commissie vraagt aandacht voor een nadere harmonisatie met de Omgevingswet en benoemt daarbij een aantal aspecten, zoals de reikwijdte van het instrument, afstemming tussen overheden en de beroepsmogelijkheden tegen het ruilplan. Zij bepleit de beschikbaarheid voor het decentraal bestuur van de ruil- en inrichtingsinstrumenten voor stedelijk gebied en haar de keuze te laten of een verplichte eigendomstoedeling nodig geacht wordt voor het verwezenlijken van het omgevingsplan. De Commissie is van mening dat vanuit de

⁵⁴⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

integrale benadering van de omgeving het onderscheid tussen bebouwde kom en niet bebouwde kom ongewenst is en kan vervallen. Zij vraagt waarom een nieuw begrip wordt geïntroduceerd met het inrichtingsbesluit en niet wordt aangesloten bij het reeds in het omgevingsrecht opgenomen instrument projectbesluit.

Voorkeursrecht

De Commissie ziet in het mogelijk maken van zelfrealisatie onder het voorkeursrecht, zoals dat het geval is bij onteigening, een belangrijke harmonisatie in de inzet van de instrumenten van de Omgevingswet. Vanuit het perspectief van de uitvoeringspraktijk, vanuit het streven naar eenduidigheid en inzichtelijkheid en ter voorkoming van «cherry picking» adviseert de commissie bij voorkeursrecht en onteigening vergelijkbare voorwaarden te stellen aan zelfrealisatie.

Kostenverhaal

De Commissie waardeert de mogelijkheid dat het wettelijk kostenverhaal op een later moment in de procedure plaatsvindt dan onder de regeling in de Wet ruimtelijke ordening. Vanwege het beperken van een opstapeling van onzekerheden voor partijen adviseert de Commissie de keuzemogelijkheid van kostenverhaal voor grondexploitatie bij gebiedsontwikkeling in artikel 13.14.1b van de consultatieversie niet op te nemen en te kiezen voor continuïteit van de regelgeving met artikel 13.14.1a.

11.2.2 Advies Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Rli heeft op 22 juni 2017 het advies «Grond voor gebiedsontwikkeling; instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving» uitgebracht.⁵⁴⁶ De Rli stelt voorop dat het goed is om het grondbeleid een plaats te geven in de Omgevingswet en in dat kader te harmoniseren en te vereenvoudigen. Daarnaast vindt de Rli het belangrijk dat het wetsvoorstel goed aansluit op de filosofie en verbrede reikwijdte van de Omgevingswet. In dat verband zou de Rli het logisch vinden als instrumenten als het voorkeursrecht en onteigening ook kunnen worden ingezet voor het verwezenlijken van omgevingskwaliteiten, zoals milieudoelstellingen. Vervolgens stelt de Rli de vraag of de instrumenten van het grondbeleid voldoende zijn om belangrijke maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden, zoals de energietransitie, het bouwen in stedelijk gebied en de transformatie van krimpgebieden.

De Rli concludeert dat het wettelijk instrumentarium van het grondbeleid niet alleen geharmoniseerd, maar vooral gemoderniseerd moet worden. Allereerst beveelt de raad aan om het wetsvoorstel beter te laten aansluiten op de Omgevingswet door het mogelijk te maken dat de instrumenten van het grondbeleid ook worden ingezet voor het verwezenlijken van milieudoelstellingen. Daarnaast pleit de Rli ervoor om zowel het actief als faciliterend grondbeleid beter te instrumenteren. Dat zou kunnen door private eigenaren in de gelegenheid te stellen de instrumenten van het grondbeleid in te zetten, zelfrealisatie te koppelen aan een realisatieplicht en de onteigeningsprocedure te versnellen. De Rli meent dat stedelijke kavelruil in zijn huidige vorm weinig toegevoegde waarde heeft en beveelt aan om dit instrument te heroverwegen. Tot slot doet de Rli een aantal aanbevelingen voor een betere financiering. De Rli wil de mogelijkheden om kosten te verhalen verruimen en de business case verbreden door een belasting te heffen op de waardestijging van de grond die ontstaat door investeringen van de overheid. Ook pleit de Rli voor een

⁵⁴⁶ http://www.rli.nl/sites/default/files/advies_grond_voor_gebiedsontwikkeling_def.pdf.

regeling voor regionale verevening die het mogelijk maakt gemeenten aan regionale afspraken te binden.

11.3 Adviezen over onteigening

11.3.1 Adviezen naar aanleiding van de moties van de leden Ronnes en Veldman

Bij de behandeling van de brief van 25 november 2015⁵⁴⁷ zijn door de Tweede Kamer twee moties van de leden Ronnes en Veldman aangenomen. Beide moties hebben betrekking op de voorgestelde regeling voor onteigening.

De eerste motie verzoekt de regering om te borgen dat onder de toekomstige regelgeving omtrent onteigening de positie en bescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig blijven aan de huidige situatie en waar mogelijk zelfs verstevigd worden en verzoekt de regering dit voor de Kamer bij aanbieding van het wetsvoorstel inzichtelijk te maken.⁵⁴⁸ Op deze motie is in paragraaf 6.2.4 al ingegaan.

De tweede motie verzoekt de regering haar visie op de toekomstige vormgeving van onteigening om advies voor te leggen aan de Raad voor de rechtspraak, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Kamer over de resultaten te informeren.⁵⁴⁹

Ter uitvoering van deze moties zijn, tegelijkertijd met de in paragraaf 11.1 genoemde toetsen en adviezen, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak gevraagd om te adviseren over de voorgestelde vormgeving van het onteigeningsrecht. De Raad voor de rechtspraak is gevraagd om naast de bovengenoemde rechtsbeschermingstoets, ook te adviseren in het licht van de moties. De vier ontvangen adviezen worden in deze paragraaf samengevat.

Ook in reactie op deze vier adviezen is de onteigeningsprocedure ten opzichte van de consultatieversie zo versterkt dat de bestuursrechter bij elke onteigening betrokken zal zijn.⁵⁵⁰ De regering heeft de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daarna gevraagd een aanvullend advies uit te brengen over de versterkte regeling. Ook deze twee adviezen worden in deze paragraaf samengevat. In hoofdstuk 12 van deze memorie van toelichting wordt bij onteigening inhoudelijk ingegaan op deze adviezen.

11.3.2 Advies Raad voor de rechtspraak⁵⁵¹

De Raad voor de rechtspraak⁵⁵² kan instemmen met de keuze om beroep bij de bestuursrechter open te stellen tegen de onteigeningsbeschikking. De Raad is van mening dat de onteigeningsbeschikking door een onafhankelijke rechter behoort te worden beoordeeld en niet door de Kroon. Dat daarbij de keuze is gevallen op de bestuursrechter en niet op de burgerlijke rechter acht de Raad passend, omdat de bestuursrechter bij uitstek ter zake kundig is op het gebied van het omgevingsrecht en het

⁵⁴⁷ Kamerstukken II 2014/15, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).

⁵⁴⁸ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes).

⁵⁴⁹ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 263 (motie Ronnes/Veldman).

⁵⁵⁰ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 84 (brief over rechterlijke betrokkenheid in alle gevallen).

⁵⁵¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁵⁵² Raad voor de rechtspraak, Wetsadvisering concept wetsvoorstel Aanvullingswet grond-eigendom Omgevingswet, 14 november 2016, UIT 9975 STRA/RMD.

beoordelen van besluiten. Verder onderschrijft de Raad het voorstel dat de schadeloosstelling door de burgerlijke rechter wordt vastgesteld, zoals dat in de huidige regeling het geval is.

De Raad heeft wel ernstige bedenkingen bij de wijze waarop het een en ander in de consultatieversie is vormgegeven en is van oordeel dat onvoldoende aandacht is besteed aan de waarborgen waarmee onteigening is en behoort te zijn omgeven. Zo mist de Raad in de regeling de bepaling dat de bestuursrechter de onteigeningsbeschikking vol moet toetsen. Zo'n toets acht de Raad op zijn plaats en ook mogelijk omdat alleen de vraag speelt of onteigening noodzakelijk is om een bepaalde ontwikkeling mogelijk te maken en of die ontwikkeling van dusdanig belang is dat de ingreep in het eigendomsrecht gerechtvaardigd is.

De Raad mist in ieder geval voor de bekende rechthebbenden een waarborg dat de onteigeningsbeschikking geen rechtskracht krijgt zonder dat zij marginaal is getoetst in een procedure met verplichte procesvertegenwoordiging. Dat een rechthebbende op diens eigen initiatief stappen moet zetten voordat de rechter zich over de onteigeningsbeschikking kan buigen (het tijdig indienen van een zienswijze, tijdig beroep indienen en het tijdig betalen van griffierecht) staat volgens de Raad ten onrechte in de weg van een rechterlijke beoordeling van de onteigeningsbeschikking.

De Raad stelt verder een aantal vragen over specifieke elementen van de regeling, bijvoorbeeld over het algemeen belang, de urgentie, de peildatum, de procedure bij de burgerlijke rechter en de rol van de notaris, en verzoekt om hier nog eens goed naar te kijken of ook in de memorie van toelichting hier extra aandacht aan te besteden.

De Raad is van oordeel dat als er geen gegarandeerde rechterlijke toets van de onteigeningsbeschikking in het wetsvoorstel wordt opgenomen, het wetsvoorstel niet moet worden ingediend.

11.3.3 Advies Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁵⁵³

De Afdeling bestuursrechtspraak⁵⁵⁴ stelt dat de keuze om de rechterlijke toetsing van de onteigeningsbeschikking op te dragen aan de bestuursrechter systematisch past in het Nederlandse stelsel van rechtsbescherming tegen besluiten van de overheid. De Afdeling ziet het vervangen van de marginale toetsing van het onteigeningsbesluit die de burgerlijk rechter sinds 1988 verricht in de gerechtelijke procedure waarin de schadeloosstelling centraal staat, door een bestuursrechtelijke toetsing in een procedure waarin de rechtmatigheid van de onteigeningsbeschikking centraal staat, als een stap vooruit.

De Afdeling wijst erop dat zich gevallen zullen voordoen waarin de eigendom wordt ontnomen zonder dat een rechter heeft geoordeeld over het besluit waarop die onteigening is gebaseerd. Dat hoeft, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak, niet per se bezwaarlijk te zijn voor de eigenaar die geen behoefte heeft zich tegen de onteigening te verzetten, maar dat kan anders komen te liggen als een belanghebbende niet tijdig in beroep is gegaan of wellicht zelfs niet tijdig heeft kennisgenomen van de onteigeningsbeschikking. De Afdeling doet twee suggesties om te voorkomen dat een onteigeningsbeschikking onherroepelijk wordt zonder enige vorm van rechterlijke tussenkomst: het toevoegen van een

⁵⁵³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁵⁵⁴ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Consultatie Conceptwetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom, Omgevingswet, 29 september 2016.

verklaring van de bestuursrechter waarin wordt verzekerd dat de totstandkoming van de onteigeningsbeschikking voldoet aan een aantal nader te bepalen essentiële eisen en het uitwerken van een verzoekschrift-procedure waarbij het bestuursorgaan bij alle onteigeningen de bestuursrechter moet verzoeken de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen.

11.3.4 Advies president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad⁵⁵⁵

De president en de procureur-generaal⁵⁵⁶ stellen voorop dat de vereenvoudiging van de onteigeningsregels en het schrappen van in onbruik geraakte bepalingen een belangrijke verbetering lijkt die het concept brengt. Deze maken het onteigeningsrecht duidelijker en meer toegankelijk. Daarmee wordt ook de procedurele bescherming van rechthebbenden gediend.

De president en de procureur-generaal signaleren vervolgens dat in een aantal opzichten sprake is van een wijziging van de rechtspositie van rechthebbenden. Deze rechthebbenden zullen, anders dan in de huidige regeling, zelf actief moeten opkomen tegen het besluit tot onteigening. De president en de procureur-generaal stellen dat een nadere onderbouwing van de wijze waarop voldoende wordt gegarandeerd dat de onteigeningsbeschikking niet onherroepelijk wordt voordat een onteigende redelijkerwijs rechterlijke toetsing heeft kunnen initiëren, wenselijk is om de in de praktijk gerezen twijfel weg te kunnen nemen. Daarnaast stellen de president en de procureur-generaal een aantal concrete vragen over het vervallen van de onteigeningsbeschikking, de verhoging van de voorlopige schadeloosstelling, de toepasselijkheid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het verzoekschrift in de schadeloosstellingsprocedure en de proceskosten. Zij verzoeken deze onderwerpen nader te bezien en de regeling waar mogelijk verder toe te lichten.

11.3.5 Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak⁵⁵⁷

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak⁵⁵⁸ onderschrijft dat de huidige Onteigeningswet dringend aan herziening toe is. Zij vindt de keuze om de versnelde procedure (lees: de vervroegde onteigening) uit de huidige Onteigeningswet tot uitgangspunt te maken een logische.

De Vereniging is van mening dat de bestuursrechtelijke procedure tot onteigening leidt tot een duidelijke achteruitgang in de rechtspositie van de burger en haaks staat op het algemene uitgangspunt dat de rechtsbescherming gelijkwaardig moet blijven. De consequentie van de voorgestelde regeling is dat het initiatief tot oproeping van de rechtsbescherming bij de burger komt te liggen, met krappe termijnen. De Vereniging wijst er in het bijzonder op dat een burger dus zonder rechterlijke tussenkomst kan worden onteigend. Alhoewel de procedure op zichzelf niet in strijd is met artikel 6 of 13 van het Europese verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, voor zover het gaat om de toegang tot de rechter of de effectiviteit van de rechtsbescherming, vindt de Vereniging deze keuzes ongelukkig, gezien de zwaarte van de ingreep en het uitgangspunt dat de rechtsbescherming niet verslechtert. De

⁵⁵⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁵⁵⁶ President van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, advies concept voor het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, 30 september 2016, Kenmerk UIT-PG/2016/896.

⁵⁵⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁵⁵⁸ Nederlandse vereniging voor rechtspraak, advies over het conceptwetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, 6 oktober 2016.

Vereniging geeft in overweging de voorgestelde regeling op dit punt aan te passen, door te voorzien in rechterlijke tussenkomst bij alle onteigeningen.

Voor de Vereniging ligt het voor de hand om de onteigeningsprocedure en de schadeloosstellingsprocedure bij dezelfde rechter onder te brengen. Weliswaar ligt het in beginsel in de rede de rechtsbescherming tegen de eigendomsontnemingsprocedure onder te brengen bij de rechter die ook beroepen tegen die besluiten toetst, de bestuursrechter, maar op het niveau van de rechtbank is dat niet strikt noodzakelijk, aldus de Vereniging. In een onteigeningskamer zouden bestuursrechters en burgerlijke rechters kunnen samenwerken. De Vereniging geeft de voorkeur aan de burgerlijke rechter als de rechter die in één procedure over de onteigening en de schadeloosstelling zou moeten oordelen.

11.3.6 Aanvullend advies Raad voor de Rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak⁵⁵⁹ spreekt in het aanvullend advies zijn waardering uit dat zijn eerdere advies is opgevolgd om rechterlijke betrokkenheid bij alle onteigeningen te garanderen. Hij kan zich in grote lijnen vinden in de voorgestelde bekrachtigingsprocedure. In de basistoets ziet de Raad een belangrijke verbetering ten opzichte van de bestuursrechtelijke procedure zoals die was opgenomen in de consultatieversie.

De Raad vraagt in het aanvullende advies onder meer aandacht voor de kring van belanghebbenden bij de bekrachtiging, voor de uitspraaktermijnen, voor de omvang en de wijze van de ambtshalve toetsing en voor de privacy-aspecten van de terinzagelegging van de onteigeningsbeschikking. De Raad ziet de regeling op deze punten graag nader toegelicht. Aandacht vraagt de Raad ook voor de samenloop van de onteigeningsprocedure en de schadeloosstellingsprocedure, in het bijzonder wat betreft de peildatum van de schadeloosstelling. Hij adviseert om de samenhang tussen de betrokken artikelen te heroverwegen. Ten slotte vindt de Raad het belangrijk om de bekrachtigingsprocedure zo dicht mogelijk te voeren bij de mensen die het aangaat. Hij adviseert dan ook om voor de bevoegde rechter in de bekrachtigingsprocedure, net als voor de schadeloosstellingsprocedure, uit te gaan van de ligging van de onroerende zaak.

De Raad heeft na de opname van de rechterlijke betrokkenheid bij alle onteigeningen geen zwaarwegende bezwaren meer tegen de voorgestelde regeling.

11.3.7 Aanvullend advies Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Ook de Afdeling bestuursrechtspraak⁵⁶⁰ waardeert in haar aanvullend advies de inzet om de onteigeningsprocedure aan te passen. De bekrachtigingsprocedure lijkt haar een geschikt instrument om vorm te geven aan een verplichte betrokkenheid van de bestuursrechter bij elke onteigeningsbeschikking.

De Afdeling bestuursrechtspraak geeft daarbij wel de voorkeur aan een bekrachtigingsprocedure in eerste en enige instantie bij haarzelf. De argumenten die zij daarvoor noemt, hebben betrekking op het beperkte aantal onteigeningsbeschikkingen, het tijdsaspect en de mogelijkheid van gecoördineerde besluitvorming. Verder doet de Afdeling bestuursrecht-

⁵⁵⁹ Raad voor de Rechtspraak, Wetsadvisering concept wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, 14 november 2016, kenmerk UIT 9975 STRA/RMD.

⁵⁶⁰ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, advies naar aanleiding van de conceptversie van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom van 16 juni 2017, ten aanzien van de onteigeningsprocedure, 14 augustus 2017.

spraak de suggestie het mogelijk te maken dat een te laat ingediend verzoek om bekrachtiging niet niet-ontvankelijk wordt verklaard als de partijen daarmee instemmen. Dat voorkomt dat een geheel nieuwe oteigeningsprocedure zou moeten worden begonnen.

11.4 Verwachte effecten van het wetsvoorstel

11.4.1 Effecten op de regeldruk voor burgers en bedrijven

De gevolgen voor de regeldruk van de consultatieversie van dit wetsvoorstel zijn door het Actal gezien aan de hand van het beoordelingskader voor vermindering van regeldruk.⁵⁶¹ Daarbij is beoordeeld of er een taak is voor de overheid, of regelgeving het meest aangewezen instrument is (nuloptie), of de regeldruk proportioneel is ten opzichte van het beleidsdoel en of er minder belastende alternatieven mogelijk zijn.

De aanbevelingen van het Actal zien op kavelruil in het stedelijk gebied en kostenverhaal. Voor zowel kavelruil in het stedelijk gebied als kostenverhaal adviseert het Actal om nut en noodzaak van de voorgestelde regelingen (nader) te onderbouwen en de regeldrukeffecten in beeld te brengen. Het Actal adviseert verder om kavelruil als één instrument voor zowel het landelijk gebied als het stedelijk gebied te regelen. Het Actal adviseert om aan te geven of en in hoeverre de voorgestelde wijzigingen bij kostenverhaal de minst belastende oplossing vormen.

11.4.2 Effecten op de financiële lasten voor overheden, burgers en bedrijven

Onderzoeksbureau SIRA Consulting (hierna: SIRA) heeft onderzoek gedaan naar de financiële effecten van de veranderingen in het instrumentarium voor grondeigendom, zoals opgenomen in de consultatieversie van het wetsvoorstel.⁵⁶² Het onderzoek was gericht op de kosten van procedures en de gevolgen voor doorlooptijden voor de betrokken overheden, burgers en bedrijven. Het onderzoeksrapport «Effectmeting Aanvullingswet grondeigendom» biedt inzicht in de effecten van de wijzigingen op de effectiviteit (doelmatigheid) en de efficiency (doeltreffendheid) van het grondbeleidsinstrumentarium.

De totale jaarlijkse lasten voor het bevoegd gezag zijn door SIRA berekend met een bandbreedte: in de gunstigste situatie kan een jaarlijkse besparing worden gerealiseerd van maximaal € 88.000 en in de ongunstigste situatie nemen de jaarlijkse lasten toe met maximaal € 523.000 per jaar. Ook voor eigenaren van onroerende zaken is een bandbreedte gehanteerd: voor hen nemen de financiële lasten toe met minimaal € 20.000 en maximaal € 48.000 per jaar.

Bij het instrument voorkeursrecht gaat de consultatieversie van het wetsvoorstel uit van een verlengingsmoment voor het voorkeursrecht met een omgevingsplan als basis. Dit vraagt om extra handelingen en leidt daarmee tot een toename van de bestuurlijke lasten. Deze worden geschat op minimaal € 10.000 en maximaal € 60.000.

De registratie in een elektronisch register kan tot lagere notariskosten leiden, omdat bij overdrachten makkelijker kan worden gecontroleerd of er een voorkeursrecht is gevestigd op grond die van eigenaar verandert. SIRA merkt op dat het creëren van ruimere mogelijkheden voor zelfrealisatie in de toekomst significante gevolgen kan hebben voor zowel

⁵⁶¹ Adviescollege toetsing regeldruk, advies d.d. 25 november 2016, kenmerk JtH/RvZ/TvdH/RS 2016/144.

⁵⁶² Sira Consulting B.V., Effectmeting Aanvullingswet grondeigendom, Onderzoek naar de financiële gevolgen van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, 3 oktober 2016.

eigenaren, projectontwikkelaars als het bevoegd gezag, maar dat het onmogelijk is om deze gevolgen te kwantificeren.

SIRA ziet de grootste effecten voor het bevoegd gezag optreden als gevolg van de voorgenomen wijzigingen bij het instrument onteigening. De belangrijkste reden voor de lastenverzwaring voor de overheid is volgens SIRA het openstellen van de onteigeningsbeschikking voor beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter. Dit zou leiden tot een jaarlijkse lastentoename van minimaal € 248.000 en maximaal € 630.000. De jaarlijkse kosten voor eigenaren nemen toe met minimaal € 20.000 en maximaal € 68.000. Zowel de kosten voor het afhandelen van beroep als de kosten voor de rechtsbijstand van eigenaren komen voor rekening van het bevoegd gezag.

Bij het instrument onteigening gaat de consultatieversie van het wetsvoorstel uit van een adviescommissie die bij voorgenomen onteigeningsbesluiten moet worden geraadpleegd. Omdat de nadere invulling van deze adviescommissie in de consultatieversie van het wetsvoorstel nog onduidelijk is, zijnde mogelijke gevolgen voor onteigenaars en eigenaren niet meegenomen in het onderzoek.

SIRA constateert dat bij het instrumentarium voor de landinrichting de splitsing van het inrichtingsplan in een inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit de belangrijkste wijziging is en tot hogere procedurekosten voor provincies leidt. SIRA constateert verder dat ook de doorlooptijd kan toenemen. In de gunstigste inschatting wordt alleen extra tijd besteed aan het in procedure brengen van één in plaats van twee besluiten. In het ongunstigste geval zal de tijdsbesteding, zeker in situaties waarin de beide documenten na elkaar in procedure worden gebracht, met 50% kunnen toenemen. SIRA berekent dat de kosten voor de overheid per jaar tussen de € 1.000 en € 7.000 gaan bedragen, daarbij uitgaande van een gebruik van dit instrument van ongeveer eenmaal per jaar. De overige wijzigingen hebben volgens SIRA weinig effect omdat dit veelal juridische correcties zijn die aansluiten op de uitvoering in de praktijk.

Het instrument kavelruil in het stedelijk gebied kan volgens SIRA een verbetering en een kostenbesparing opleveren. SIRA merkt op dat of en hoe kavelruil in het stedelijke gebied in de praktijk zal uitwerken en hoe groot de kostenbesparing en het economisch rendement zijn, binnen de kaders van het verrichte onderzoek niet kon worden bepaald. Daarbij is van belang dat kavelruil in het stedelijke gebied zal verschillen van en ingewikkelder zijn dan de al bekende kavelruil in het landelijk gebied en dat nog niet kan worden bepaald hoe vaak het instrumentarium in de toekomst zal worden ingezet.

Bij het instrument kostenverhaal voorziet de consultatieversie van het wetsvoorstel in (de grondslagen voor) een aantal aanpassingen. De inhoudelijke uitwerking hiervan volgt in de op de Aanvullingswet grondeigendom gebaseerde algemene maatregel van bestuur, het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet. Omdat deze algemene maatregel van bestuur niet beschikbaar was, geeft SIRA aan nog geen onderbouwde uitspraken te kunnen doen over de te verwachten inzet van het instrumentarium en de kosten hiervan.

11.4.3 Effecten op de rechtspraak en de rechtsbescherming

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak hebben advies uitgebracht over de effecten van de consultatieversie van het wetsvoorstel voor de rechtspraak en de

gevolgen voor de organisatie en de werklust.⁵⁶³ Het advies van de Afdeling en een groot deel van het advies van de Raad voor de rechtspraak zien niet zozeer op de gevolgen voor de werklust, maar hebben betrekking op concrete onderdelen van het wetsvoorstel, vooral op onteigening. Deze delen van de adviezen worden in de paragrafen 11.3.2 en 11.3.3 van deze memorie van toelichting weergegeven en in paragraaf 12.2.3 van een reactie voorzien. De Raad voor de rechtspraak constateert dat de invoering van het wetsvoorstel gevolgen heeft voor de werklust van de rechtspraak maar dat deze naar verwachting niet substantieel zijn.

11.4.4 Effecten op het gebruik van persoonsgegevens

Omdat het wetsvoorstel betrekking heeft op eigendomsrechten en beperkte rechten is onvermijdelijk dat er bij de toepassing van de wetgeving persoonsgegevens worden gebruikt. Daarom is de consultatieversie van het wetsvoorstel ter advisering voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens en heeft deze advies uitgebracht.⁵⁶⁴

De Autoriteit Persoonsgegevens overweegt dat het op basis van het wetsvoorstel benodigde gebruik van persoonsgegevens aansluit bij de huidige wetgeving die opgaat in dit wetsvoorstel. Het betreft voor de verwerking van persoonsgegevens een beleidsneutrale omzetting van de huidige wetgeving met uitzondering van het voorgestelde artikel 11.10. De Autoriteit Persoonsgegevens overweegt dat in de memorie van toelichting de doeleinden en de noodzaak van de verwerking van (persoons)gegevens bij het voorgestelde artikel 11.10 afdoende zijn onderbouwd en dat het wetsvoorstel geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

11.4.5 Effecten voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Advies Rijksvastgoedbedrijf

Het Rijksvastgoedbedrijf heeft bij de toetsing gekeken naar de effecten van het wetsvoorstel op de rechtspositie van de vastgoedportefeuille en op de primaire processen van het Rijksvastgoedbedrijf.⁵⁶⁵ Het Rijksvastgoedbedrijf verwacht dat het verkopen van vastgoedposities aan private partijen of het samen met hen ontwikkelen van deze posities eenvoudiger zal worden. Het Rijksvastgoedbedrijf wordt graag betrokken bij de voorbereiding van het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet.

Advies Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat heeft de consultatieversie van het wetsvoorstel getoetst op mogelijke gevolgen voor de uitvoerbaarheid en gevolgen voor aanleg, beheer en onderhoud van de fysieke infrastructuur in de portefeuille van Rijkswaterstaat.⁵⁶⁶ De belangrijkste conclusie van Rijkswaterstaat is dat specifiek voor het onderwerp onteigening de risico's voor Rijkswaterstaat in de uitvoeringspraktijk groter lijken te zijn dan de geboden kansen

⁵⁶³ Raad voor de rechtspraak, Wetsadvisering conceptwetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, 14 november 2016, kenmerk UIT 9975 STRA/RMD, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Consultatie Conceptwetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom, Omgevingswet, 29 september 2016.

⁵⁶⁴ Autoriteit Persoonsgegevens, Advies Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, 10 oktober 2016, kenmerk Z2016-11981.

⁵⁶⁵ Rijksvastgoedbedrijf, Resultaten van de uitvoerbaarheidstoets op de Aanvullingswet Grondeigendom, 20 september 2016.

⁵⁶⁶ Rijkswaterstaat, Onderwerp Uitvoerbaarheidstoets Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet, 20 september 2016, RWS-2016/39487/157934.

vooral vanwege de door Rijkswaterstaat verwachte langere doorlooptijd van projecten.

Advies Kadaster

Het Kadaster heeft als houder van de openbare registers de consultatieversie van het wetsvoorstel beschouwd vanuit het perspectief van het functioneren van de vastgoedmarkt in Nederland.⁵⁶⁷ Het Kadaster vraagt aandacht voor bijzondere lasten en beperkingen die voortkomen uit en samenhangen met publiekrechtelijke besluiten en beschikkingen uit de Omgevingswet en uit het wetsvoorstel. Deze besluiten en beperkingen kennen een zakelijke werking, waardoor de kenbaarheid van zulke besluiten voor rechtsopvolgers van cruciaal belang is. Het Kadaster doet diverse aanbevelingen over de kenbaarheid en registratie van besluiten die in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

Advies ProRail

ProRail heeft gekeken naar de effecten van de consultatieversie van het wetsvoorstel voor de aanleg en het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur.⁵⁶⁸ ProRail betreurt het dat een volledig geconsolideerd beeld van alle onderdelen van de stelselherziening naar alle waarschijnlijkheid pas wordt verkregen op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

ProRail heeft ernstige bezwaren tegen de voorgestelde regeling voor onteigening. Er zijn enkele wijzigingen voorgesteld die sterk afwijken van de huidige praktijk, zoals de gevolgen voor de duur van onteigeningsprocedures, doordat zo'n procedure pas kan starten na een vastgesteld planologisch besluit in plaats van na een ontwerpbesluit en omdat er beroep in twee instanties wordt voorgesteld. ProRail verzoekt met klem de bezwaren hierover in overweging te nemen om ervoor te zorgen dat het onteigeningsinstrument werkbaar blijft.

12 VERWERKING VAN ADVIEZEN EN CONSULTATIEREACTIES

12.1 Algemeen

Voor een zo groot mogelijk draagvlak en een goede beleids- en wetgevingskwaliteit zijn langs veel wegen kennis en expertise betrokken bij de ontwikkeling van dit wetsvoorstel. Er heeft regelmatig overleg plaatsgevonden met de medeoverheden, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG), de Unie van Waterschappen (hierna: de UvW) en het Interprovinciaal Overleg (hierna: het IPO), het bedrijfsleven, de wetenschap en belangenorganisaties op het vakgebied. Via diverse overlegvormen en informatiedagen zijn gebruikers van het omgevingsrecht en organisaties betrokken. In verband met de Code interbestuurlijke verhoudingen is de consultatieversie van het wetsvoorstel voorgelegd aan de VNG, de UvW en het IPO.

De Adviescommissie Grond en Omgevingsrecht⁵⁶⁹ heeft in 2015 in de aanloop naar het wetsvoorstel advies uitgebracht. Zoals in hoofdstuk 11 van deze memorie van toelichting is beschreven, zijn over de consultatie-

⁵⁶⁷ Kadaster, Wetsvoorstel Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet, Corsanummer 16.067556, 16 september 2016.

⁵⁶⁸ ProRail, Reactie op verzoek uitvoerbaarheidstoets van AMvB's en Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, 8 september 2016, EDMS#3927426.

⁵⁶⁹ De Adviescommissie Grond en Omgevingsrecht is een subcommissie van één van de vijf adviesgroepen die zijn ingesteld ter begeleiding van de stelselherziening en die later zijn opgegaan in de Adviescommissie Omgevingswet.

versie van het wetsvoorstel adviezen uitgebracht door het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: het Actal), SIRA Consulting (hierna: SIRA), de Raad voor de Rechtspraak, de Autoriteit Persoonsgegevens, de Adviescommissie Omgevingswet, de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (hierna: de Rli), de president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook hebben het Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat, het Kadaster en ProRail uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen uitgevoerd. De Raad voor de rechtspraak, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat en ProRail hebben als onderdeel van hun advies veel concrete opmerkingen over de onderscheiden instrumenten gemaakt. Het Kadaster heeft naast een advies over de uitvoerbaarheid ook een reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel gegeven.

Daarnaast zijn op de consultatieversie van het wetsvoorstel reacties ontvangen vanuit de breedte van de samenleving. Een groot deel van deze reacties is openbaar. Er zijn onder meer reacties ontvangen van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (hierna: de KNB) en het Netwerk Notarissen. Daarnaast vanuit de advocatuur, zoals Houthoff Buruma, Nysingh advocaten-notarissen, Van der Feltz advocaten, Geelkerken Linskens Advocaten en de Vereniging van Onteigenings-Advocaten (hierna: de VOA). Verder van de Technische Universiteit Delft en de Radboud Universiteit Nijmegen. Ook zijn er reacties gekomen van de Federatie Particulier Grondbezit (hierna: de FPG), de Vereniging voor Onteigeningsrecht (hierna: de VvOR) en de Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs in Onroerende goederen (hierna: de NVM). Verder vanuit de agrarische sector, zoals de Nederlandse Melkveehouders Vakbond en de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (hierna: de LTO Nederland). Er zijn reacties gekomen van de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (hierna: de NEPROM), Arcadis, Kuiper Compagnons en Gasunie transport Services B.V. (hierna: de Gasunie). Tot slot is er gereageerd door een aantal afzonderlijke gemeenten en enkele particulieren. In totaal zijn 38 reacties op de internetconsultatie ontvangen.

12.2 Verwerking adviezen en reacties

De adviezen en reacties hebben geleid tot aanpassingen en verduidelijkingen in het wetsvoorstel, zowel in de wettekst, de artikelsgewijze toelichting als de algemene toelichting. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt voor de hoofdonderwerpen uit dit wetsvoorstel beschreven welke aanpassingen gedaan zijn naar aanleiding van de ingekomen adviezen en consultatiereacties.

Eerst wordt ingegaan op een aantal algemene reacties. Daarna wordt per instrument ingegaan op de hoofdpunten van de inbreng en de wijze van verwerking.

Er zijn ook suggesties gedaan die de implementatie van dit wetsvoorstel of het ontwerp van de uitvoeringsregelgeving betreffen. Deze worden betrokken bij die trajecten.

12.2.1 Algemeen

Instrumenten voor faciliterend grondbeleid

Een aantal partijen heeft gevraagd om het instrumentarium voor het faciliterend grondbeleid te versterken. In dat kader beveelt de Rli aan om onder voorwaarden ook private initiatiefnemers de gelegenheid te geven

om gebruik te maken van de instrumenten van het grondbeleid, zoals onteigening en het voorkeursrecht.

De regering stelt voorop dat het niet past bij de uitgangspunten van dit wetsvoorstel om ook andere partijen dan de overheid in de gelegenheid te stellen gebruik te maken van instrumenten van het grondbeleid. Met dit wetsvoorstel wil de regering aan eigenaren en belanghebbenden een gelijkwaardige rechtsbescherming bieden als onder de huidige wetgeving. De instrumenten van het grondbeleid grijpen in op de privaatrechtelijke positie van eigenaren en andere rechthebbenden. Daarom is inzet van die instrumenten alleen mogelijk op basis van overheidsbesluiten. Het wetsvoorstel biedt wel andere vernieuwingen die het faciliterend grondbeleid versterken, zoals de uitbreiding van het instrument kavelruil naar het stedelijk gebied en de gewijzigde regeling voor het kostenverhaal. De aangepaste regeling voor kavelruil stelt ook eigenaren in het stedelijk gebied in staat zelf de eigendomsverhoudingen en de verdeling van een gebied aan te passen. De vernieuwde regeling voor het kostenverhaal biedt ruimere mogelijkheden voor uitnodigingsplanologie, waarbij eigenaren hun grond voor verschillende functies mogen gebruiken.

Integratie instrumenten en aansluiting op de Omgevingswet

Een aantal partijen, waaronder de Commissie Omgevingsrecht en het IPO, heeft opgemerkt een samenhangende visie op de inzet van de verschillende instrumenten van grondbeleid te missen. Zij vinden het wenselijk dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de meest doelmatige inzet van een instrument en op de mogelijkheden van een gecombineerde inzet van instrumenten. De Commissie Omgevingsrecht en de Rli vragen extra aandacht te besteden aan de aansluiting van de instrumenten uit dit wetsvoorstel op de Omgevingswet, met name op de filosofie en de verbrede reikwijdte van de Omgevingswet. In dat verband ligt het volgens de Rli in de rede dat het voorkeursrecht en onteigening ook kunnen worden ingezet voor het verwezenlijken van omgevingskwaliteiten, zoals milieudoelstellingen.

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting en in de hoofdstukken over de verschillende instrumenten, is de toelichting van de integratie en harmonisatie van de instrumenten van grondbeleid met de bestaande instrumenten in de Omgevingswet uitgebreid. In het wetsvoorstel zijn de instrumenten zoveel mogelijk aangepast aan de systematiek en de kenmerken van de Omgevingswet, met inachtneming van de doelen en uitgangspunten van de Omgevingswet.

Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet en van dit wetsvoorstel is gelijkwaardigheid. De instrumenten van het grondbeleid worden op een zodanige manier in de Omgevingswet ingepast dat ten minste de huidige functionaliteiten behouden blijven. Op dit moment kunnen het voorkeursrecht en onteigening worden ingezet voor het verwezenlijken van de ruimtelijke ontwikkeling. Daar moet altijd een ruimtelijk besluit aan ten grondslag liggen, meestal een bestemmingsplan, maar bij het voorkeursrecht kan dit ook een structuurvisie zijn.

Met dit wetsvoorstel blijft het ten volle mogelijk om het voorkeursrecht en onteigening in te zetten voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De instrumenten kunnen worden toegepast op onroerende zaken waarop een vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving is voorzien die afwijkt van het bestaande gebruik. Op grond van dit wetsvoorstel is de toepassing van voorkeursrecht en onteigening verbonden aan voorwaarden die verband houden met de toedeling van functies. Voor een nadere omschrijving van deze voorwaarden en een

motivering van de keuze daarvoor wordt verwezen naar de paragrafen 5.3.4 en 6.3.5 van deze memorie van toelichting. In reactie op het advies van de Rli merkt de regering op dat op grond van dit wetsvoorstel voorkeursrechten kunnen worden gevestigd en onroerende zaken kunnen worden onteigend om milieudoelstellingen te bereiken. Ook hiervoor geldt de voorwaarde dat de gewenste omgevingskwaliteit of de te behalen omgevingswaarde verband houdt met de toedeling van functies. De wettelijk vereiste grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht of van een onteigeningsbelang vormt daarmee de tussenschakel tussen enerzijds deze instrumenten en anderzijds het tweede maatschappelijke doel van de Omgevingswet, het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde omgevingskwaliteit.

Kenbaarheid van besluiten

Een aantal partijen, waaronder het Kadaster, heeft gewezen op het belang van de kenbaarheid van overheidsbesluiten die gevolgen hebben voor rechten op onroerende zaken, gelet op artikel 7:15 BW. Zij hebben erop gewezen dat bijzondere lasten bekend moeten zijn bij de overdracht van een onroerende zaak en verzoeken daarom om per instrument aan te geven of dit een bijzondere last is.

In paragraaf 4.4 van deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen de instrumenten in dit wetsvoorstel en artikel 7:15 BW. Verder wordt ingegaan op de (digitale) beschikbaarstelling van de besluiten en andere rechtsfiguren, waaronder de besluiten met een publiekrechtelijke grondslag die een last of beperking van de eigendom tot gevolg hebben.

Pachtregistratie

Enkele partijen, waaronder het Kadaster, hebben erop gewezen dat de afzonderlijke pachtregistratie per inrichtingsproject betekent dat ieder keer een nieuwe registratie moet worden opgezet. Zij vinden een landelijke pachtregistratie wenselijk, opdat altijd en overal pachtrechten kenbaar zijn en verrassingen in het vastgoedverkeer worden vermeden. Dat zou ook tot een efficiënter inrichtingsproces leiden, omdat gebruik kan worden gemaakt van een bestaande voorziening.

Een landelijke pachtregistratie is een onderwerp dat buiten de reikwijdte van de Omgevingswet en ook buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt.

Opbouw van de regeling

Enkele partijen vinden het niet handig dat de bepalingen over hetzelfde instrument niet allemaal bij elkaar in één hoofdstuk zijn gezet, maar verspreid over meer hoofdstukken.

De regering merkt hierover op dat het wetsvoorstel de Omgevingswet aanvult met een aantal instrumenten, waarbij de structuur van de Omgevingswet zo veel mogelijk wordt gerespecteerd. Onderdeel van die structuur is dat alles wat met schade te maken heeft in hoofdstuk 15 wordt opgenomen, ongeacht wat de oorzaak van de schade is, en dat alles wat met procedures te maken heeft in hoofdstuk 16 wordt opgenomen. Er is maar beperkt ruimte om die structuur aan te passen.

12.2.2 Voorkeursrecht

Delegatie of mandaat van de bevoegdheid tot intrekking

Onder meer enkele gemeenten, de VNG en het IPO hebben opmerkingen gemaakt over de keuze om de bevoegdheid tot intrekking van een voorkeursrecht toe te kennen aan het bestuursorgaan dat het voorkeursrecht heeft gevestigd. De gemeenten zouden graag zien dat deze bevoegdheid van de gemeenteraad kan worden gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders. Zij menen dat het openbaar bestuur hiermee slagvaardiger en sneller op kan treden, wat ook in het belang is van de grondeigenaar of beperkt gerechtigde, die tot vervreemding wenst over te gaan.

De regering meent dat de voorgestelde regeling niet aan deze wens in de weg staat. Volgens de algemene principes van het bestuursrecht kan een bevoegdheid worden gedelegeerd of gemandateerd, als de aard van de bevoegdheid zich daartegen niet verzet. Het geven van een voorkeursrechtbeschikking is een ingrijpende bevoegdheid waarmee de overdraagbaarheid van de eigendom van een onroerende zaak wordt beperkt. Dit leent zich niet voor delegatie of mandaat. Bij de mogelijke intrekking van een voorkeursrechtbeschikking wordt getoetst of nog steeds aan de voorwaarden voor het geven van de beschikking is voldaan. Een intrekking heeft tot gevolg dat de overdraagbaarheid van de eigendom van een onroerende zaak wordt hersteld. De regering meent dat de aard van deze bevoegdheid niet zodanig is dat deze zich verzet tegen mandatering. Om ervoor te zorgen dat het besluit wordt genomen op naam van het oorspronkelijke bevoegde orgaan en deze de bevoegdheid ook zelf kan blijven uitoefenen, heeft mandatering de voorkeur boven delegatie. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Geldingsduur en verval

In een aantal consultatiereacties wordt, in het bijzonder door enkele gemeenten en de VNG, ingegaan op het voorstel om het voorkeursrecht dat geldt op basis van een omgevingsplan, vijf jaar te laten gelden; voor afloop van die vijf jaar moet het bevoegd gezag opnieuw afwegen of het gewenst is het voorkeursrecht te laten voortduren en daarvoor een verlengingsbesluit te nemen. Zij geven er de voorkeur aan om het voorkeursrecht in deze situatie tien jaar te laten gelden, om daarmee de bestuurlijke lasten niet onnodig te verhogen.

De regering ziet in de reacties aanleiding om de geldingsduur aan te passen en heeft de voorgestelde regeling zo aangepast dat een voorkeursrecht dat is gebaseerd op een omgevingsplan tien jaar zal gelden. De door SIRA berekende toename van bestuurlijke lasten van minimaal € 10.000 en maximaal € 60.000 zullen hierdoor niet optreden.

De VNG verzoekt verder om de geldingsduur van het voorkeursrecht na de vernietiging van een omgevingsplan op twee jaar te zetten in plaats van een jaar.

De regering acht de verzochte verlenging niet wenselijk. Het voorgestelde artikel 9.4, derde lid, regelt dat een voorkeursrecht na vernietiging van het omgevingsplan niet direct vervalt, maar zijn werking behoudt tot een jaar na de vernietiging. Wanneer binnen dat jaar het omgevingsplan is gerepareerd en deze reparatie in werking is getreden, behoudt het voorkeursrecht zijn werking. Daarvoor hoeft niet een eventuele juridische procedure te worden afgewacht en hoeft ook geen besluit te worden genomen. Deze bepaling biedt voldoende mogelijkheden voor het betrokken bestuursorgaan. Een verlenging van de termijn zou leiden tot een onwenselijke verslechtering van de positie van de eigenaar.

Het IPO verzoekt om de termijn waarbinnen niet een nieuw voorkeursrecht mag worden gevestigd, niet te verlengen naar drie jaar. De regering acht het niet wenselijk om aan dit verzoek tegemoet te komen. Het voorgestelde artikel 9.3 regelt dat na een intrekking of vervallen van een voorkeursrecht, gedurende drie jaar niet door hetzelfde bestuursorgaan een voorkeursrecht gevestigd mag worden. Dit verbod is beperkt tot de situatie dat het nieuwe voorkeursrecht wordt gebaseerd op hetzelfde omgevingsrechtelijke besluit dat gold toen het (oude) voorkeursrecht werd ingetrokken of verviel. Dit verbod staat er niet aan in de weg dat een nieuw omgevingsrechtelijk besluit wordt vastgesteld en dat besluit dient als basis voor een nieuwe voorkeursrechtbeschikking. De verlenging van de termijn verbetert de positie van de eigenaar, zonder dat het de mogelijkheden voor het bestuursorgaan onevenredig inperkt.

Ook zijn reacties ontvangen op de bepaling dat het voorkeursrecht op een aangeboden onroerende zaak vervalt als het niet tot een vervreemding komt door toedoen van de publiekrechtelijke rechtspersoon waaraan de onroerende zaak is aangeboden. Enerzijds wordt gevraagd om deze bepaling te laten vervallen, anderzijds wordt deze bepaling gesteund. Een van de uitgangspunten voor de regeling voor het voorkeursrecht is het verbeteren van de positie van de eigenaren. Om die reden was in de consultatieversie een regeling opgenomen waarbij het niet doorgaan van de koop van een onroerende zaak door toedoen van een publiekrechtelijke rechtspersoon tot gevolg heeft dat het voorkeursrecht op de aangeboden onroerende zaak vervalt en de vervreemder de eigendom van de onroerende zaak weer aan een ieder kan overdragen. Deze regeling gold alleen voor een voorkeursrecht dat al vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan. De reacties geven de regering geen aanleiding om deze bepaling te laten vervallen.

Inwerkingtreding

Een aantal partijen, waaronder Houthoff Buruma, de leerstoel Grondbeleid van de TU Delft en de KNB, gaat in op de regeling voor inwerkingtreding van een voorkeursrechtbeschikking. Men vindt het niet (langer) logisch om dit te koppelen aan het moment van publicatie in de Staatscourant. Het ligt meer in de rede om dit te koppelen aan het moment van registratie in het aangewezen register.

In de consultatieversie was opgenomen dat de bekendmaking van de voorkeursrechtbeschikking niet langer plaatsvindt door publicatie, maar door toezending aan de belanghebbende. De publicatie is nodig als mededeling van het genomen besluit aan anderen. In lijn hiermee stelt de regering voor om de inwerkingtreding niet langer te koppelen aan de publicatie/mededeling. Daaruit volgt niet automatisch dat het ingaan van het voorkeursrecht kan worden gekoppeld aan de bekendmaking van de beschikking, dus de toezending aan de belanghebbenden. Voor de rechtszekerheid in het vastgoedverkeer moet het voor iedereen duidelijk zijn wanneer het voorkeursrecht is ingegaan. Deze duidelijkheid kan worden bereikt door het ingaan van het voorkeursrecht te verbinden aan de registratie van de voorkeursrechtbeschikking. Dit is aangepast in de voorgestelde regeling en verduidelijkt in hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting.

Kenbaarheid

Er is een groot aantal opmerkingen gemaakt over de kenbaarheid van een voorkeursrecht, zowel door gemeenten, VNG en IPO, als door het Kadaster en de KNB, als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deels hebben deze betrekking op het niet volledig regelen van de

verplichting voor bestuursorganen om een vestiging, wijziging of verlenging van een voorkeursrecht te laten registreren, en de verplichting om bij een intrekking of het verval van een voorkeursrecht de vermelding in de registers te laten doorhalen. Deels hebben de opmerkingen betrekking op een passage in de memorie van toelichting waarin staat dat een voorkeursrechtbeschikking wordt opgenomen in het register omgevingsdocumenten. Men vindt deze keuze niet logisch en pleit voor registratie in de openbare registers.

De regering deelt de opmerkingen over de volledigheid van de regeling. In de nu voorgestelde regeling is voor alle handelingen die gevolgen hebben voor de overdraagbaarheid van de eigendom van een onroerende zaak een verplichting tot registratie of doorhaling opgenomen. De regering acht het niet nodig om daarnaast beroepsmogelijkheden open te stellen tegen het niet voldoen aan deze verplichtingen. Een bestuursorgaan dat een voorkeursrechtbeschikking heeft gegeven, heeft er belang bij dat het voorkeursrecht ook in werking treedt en zal de beschikking dus laten registreren. Een eigenaar die belang heeft bij het doorhalen van een registratie als een voorkeursrecht is vervallen, kan daarom verzoeken bij het bevoegd gezag. Er is geen reden om te veronderstellen dat hieraan niet wordt meegewerkt.

Daarnaast heeft na de consultatie een bezinning plaatsgevonden op de keuze voor het register waarin voorkeursrechten moeten worden opgenomen. Vanwege de privaatrechtelijke effecten van een voorkeursrecht en het daarmee samenhangende belang van een goede kenbaarheid voor alle betrokkenen in het vastgoedverkeer, en om recht te doen aan de toezegging aan de Tweede Kamer, is in de voorgestelde regeling opgenomen dat voorkeursrechtbeschikkingen worden geregistreerd in de openbare registers en worden ontsloten via de basisregistratie Kadaster.

Uitzondering op de aanbiedingsplicht

In 1996 is artikel 26 van de Wet voorkeursrecht gemeenten gewijzigd waardoor het mogelijk werd dat de gemeente de nietigheid inroept voor alle rechtshandelingen die kennelijk de strekking hebben afbreuk te doen aan het belang van de gemeente bij haar voorkeurspositie. Met deze wijziging werd beoogd om te voorkomen dat een grondeigenaar de aanbiedingsplicht aan de gemeente, die op grond van een voorkeursrecht geldt, kan ontlopen. Het gaat hierbij om constructies waarbij de grond niet formeel wordt vervreemd aan een derde, maar deze derde feitelijk gezien wel zeggenschap krijgt over de gronden van de eigenaar. Wanneer de constructie niet bekend is bij het bestuursorgaan dat de nietigheid zou kunnen invoeren, zou deze in stelling kunnen worden gebracht op het moment waarop de overheid overgaat tot onteigening van de betrokken onroerende zaak. Als in die procedure kan worden aangetoond dat de constructie is gericht op het verwezenlijken van de toegekende bestemming, kan aan onteigening worden ontkomen. Dit wordt ook wel aangeduid met het zelfrealisatieverweer.

In het evaluatierapport over de Wet voorkeursrecht gemeenten⁵⁷⁰ is geadviseerd om te bezien of het verband tussen het voorkeursrecht en onteigening beter kan worden afgestemd op de Onteigeningswet. Vervolgens is de Adviescommissie Grond en Omgevingsrecht gevraagd te adviseren hoe de regeling zo kan worden ingericht dat het mogelijk wordt dat het door eigenaren zelf uitvoeren van de plannen die de overheid voor ogen staan niet onnodig wordt belemmerd. De adviescommissie adviseert een bepaling met de volgende tekst in de Omgevingswet op te nemen:

⁵⁷⁰ Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten; Onderzoek naar gebruik, effectiviteit en efficiency van de Wvg; Kamerstukken II, 2015/16, 27 581, nr. 53, bijlage 4 bij de brief over het grondbeleid.

«Een gemeente kan in het belang van de gemeente de nietigheid inroepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan haar in deze wet geregelde voorkeurspositie.»

Dit voorstel komt neer op het overnemen van het huidige artikel 26 van de Wet voorkeursrecht gemeenten, met de toevoeging «in het belang van de gemeente». Deze zinsnede heeft al in de wet gestaan, en leidde toen tot veel discussie en jurisprudentie. Dat was indertijd de aanleiding om de zinsnede te schrappen.

De regering is geen voorstander van het voorstel van de adviescommissie, omdat de kans bestaat dat de onduidelijkheid van toen gaat herleven. In reactie op de geschetste praktijk en het gegeven advies bevatte de consultatieversie van het wetsvoorstel een nieuwe uitzondering op de aanbiedingsplicht. Deze uitzondering betreft de situatie waarin een eigenaar aantoonbaar zelf bereid en in staat te zijn om de nieuwe functie te verwezenlijken (al dan niet door een samenwerking met derden), overeenkomstig de eisen die het plan daaraan stelt.⁵⁷¹ Dit heeft veel reacties opgeleverd van heel diverse partijen. Veelal hebben deze betrekking op de criteria waaraan moet worden voldaan en bepleiten partijen om de regeling strenger en strakker op te zetten. Daarin speelt mee dat men beducht is voor een groot aantal juridische procedures. Een enkele reactie gaat een stap verder en bepleit om deze uitzondering niet in de wet op te nemen. Aan de andere kant wordt het opnemen van de nieuwe uitzondering ook gesteund, soms met suggesties tot aanscherping van de regeling. Zo doet de Rli de aanbeveling om aan het beroep op zelfrealisatie een realisatieplicht te verbinden door het sluiten van een realisatieovereenkomst tussen de verkrijger en de overheid. Ook wordt door een enkeling bepleit om eenzelfde uitzondering voor kavelruil te maken.

De regering wenst in de nieuwe regeling voor het voorkeursrecht een stimulans op te nemen waarmee het aangaan van vervreemdingsconstructies niet meer «in het geheim» plaatsvindt, maar in het zicht van de betrokken bestuursorganen. Daarom is de nieuwe uitzondering verder aangescherpt. In het voorgestelde artikel 9.11 is geregeld dat het bestuursorgaan dat een voorkeursrecht heeft gevestigd, beslist dat een onroerende zaak niet aan hem hoeft te worden aangeboden wanneer de voorgenomen zelfrealisatie door de beoogde verkrijger aan de criteria van artikel 9.11 voldoet met als gevolg dat de eigenaar tot vervreemding aan die derde kan overgaan. Dit houdt in dat overdracht van eigendom van onroerende zaken weer mogelijk wordt als deze overdracht is gericht op het uitvoeren van het beoogde stedenbouwkundige plan volgens de vorm van uitvoering zoals de overheid deze voor ogen heeft. Hiermee wordt voorkomen dat het eigendomsrecht van eigenaren die in staat zijn de locatieontwikkeling door een derde te laten verwezenlijken onnodig wordt ingeperkt. Door het stellen van criteria wordt voor alle betrokken partijen duidelijk aan welke eisen moet zijn voldaan. Doordat deze criteria lijken op de criteria die worden gebruikt om het zelfrealisatieverweer in een onteigeningsprocedure in te kaderen en hiermee al ervaring is opgedaan, zal dit naar verwachting niet tot moeilijkheden in eventuele procedures leiden. De regering vindt het niet nodig om de mogelijkheid van zelfrealisatie te verbinden aan een verplichting een realisatieovereenkomst te sluiten. Het omgevingsplan biedt de overheid voldoende mogelijkheden om grip te houden op het tempo van de ontwikkelingen, waarbij eventueel ook het instrument onteigening kan worden ingezet. De gedachte om ook een kavelruilovereenkomst te benaderen als een uitzondering op de verplichting om een onroerende zaak eerst aan te bieden aan de gemeente, provincie of Rijk wordt door de regering positief

⁵⁷¹ Voorgesteld artikel 9.18, tweede lid, in de consultatieversie.

gewaardeerd. Het is niet nodig om deze expliciet als een uitzondering aan te duiden, omdat de kavelruilovereenkomst net als een vervreemdingsovereenkomst, leidt tot eigendomsoverdracht. Voor de toepasselijkheid van de uitzondering is de titel die tot eigendomsoverdracht leidt niet relevant. Iedere overeenkomst moet voldoen aan de eisen die de bepaling stelt.

Overige onderwerpen

Enkele consultatiereacties gaan in op de reikwijdte van het instrument voorkeursrecht en de reikwijdte van de uitzonderingen op de aanbiedingsplicht in het voorgestelde artikel 9.16 in de consultatieversie. Partijen bepleiten om de reikwijdte te verbreden zodat het voorkeursrecht ook in agrarisch gebied kan worden gevestigd.

Tot op heden is dat nooit mogelijk geweest. De bepaling over het voorkeursrecht in de Wet agrarisch grondverkeer betreft alleen een voorkeursrecht voor het Bureau Beheer Landbouwgronden (hierna: het BBL). Deze bepaling is nooit in werking getreden. Het BBL is belast met verwerving, beheer en vervreemding van gronden voor de realisatie van overheidsdoelen in het landelijk gebied, zoals Natuurnetwerk Nederland en de Nadere uitwerking Rivierengebied (hierna: het NURG). In de toekomst speelt het BBL geen rol meer bij landinrichting, omdat deze taak is gedecentraliseerd naar de provincies. Een voorkeursrecht voor BBL past niet in het nieuwe stelsel. Niet alleen bestaat het BBL dan niet meer, ook gaat het nieuwe stelsel ervan uit dat iedere bestuurslaag over de bevoegdheden beschikt die nodig zijn om het beleid uit te voeren. De regering ziet geen aanleiding om nu de vestiging van een voorkeursrecht voor het agrarisch gebied mogelijk te maken. De uitzonderingen op de aanbiedingsplicht in het voorgestelde artikel 9.8 zijn beter afgestemd op de uitzonderingen op het voorkeursrecht van de pachter, dat is geregeld in Boek 7 BW.

Op andere punten zijn de artikelen die regelen welk bestuursorgaan welk voorkeursrecht kan vestigen en de toelichting op deze artikelen, aangescherpt waardoor duidelijker is aan welke voorwaarden moet worden voldaan.

De Gasunie heeft gevraagd of zij een «in het algemeen belang werkzame rechtspersoon» is waarvoor op grond van het voorgestelde artikel 9.16, onder d, in de consultatieversie, een uitzondering geldt op de aanbiedingsplicht. Zij vindt het wenselijk om hiertoe te behoren, voor zover het de vestiging van een recht van opstal betreft voor de aanleg van een aardgastransportleiding. De regering merkt hierover op dat de Gasunie niet zo'n rechtspersoon is en het ook niet nodig is om dat via een wetwijziging mogelijk te maken. Voor de geschetste situatie kan de Gasunie gebruik maken van de mogelijkheid een gedoogplicht aan te vragen. Als die wordt opgelegd kan de activiteit plaatsvinden.

In de consultatiereacties zijn veel opmerkingen gemaakt over de technische kant van de voorgestelde regeling met suggesties tot aanscherping en verbetering van de artikelen en de artikelsgewijze toelichting. Daarvan is dankbaar gebruik gemaakt om de artikelen en de toelichting daarop aan te scherpen.

Verder is in verscheidene reacties gevraagd om onderdelen van de toelichting op het voorkeursrecht te verduidelijken. Deze opmerkingen hebben ertoe geleid dat hoofdstuk 5 op diverse plaatsen is aangevuld met extra passages en meer uitleg.

12.2.3 Onteigening

Onteigening en de Omgevingswet

Een aantal partijen, waaronder Van der Feltz advocaten, Geelkerken Linskens Advocaten en de VvOR, stelt dat de regels voor onteigening niet thuishoren in de Omgevingswet. De ingrijpende aard van de onteigening, namelijk de ontneming van eigendom, hoort volgens hen geregeld te blijven in een zelfstandige Onteigeningswet.

De regering erkent het bijzondere karakter van de onteigeningsregeling, maar wil in de Omgevingswet juist een integraal instrumentarium bieden voor beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving en is van mening dat een regeling voor onteigening daar onderdeel van hoort te zijn. Hierdoor wordt binnen één wet een rechtstreekse verbinding gelegd tussen het algemeen belang (het belang van het ontwikkelen, gebruiken en beheren van de fysieke leefomgeving)⁵⁷² en de onteigening zelf (als instrument ter verwezenlijking van het grondbeleid). Het opnemen van de regels voor onteigening in de Omgevingswet zal bovendien niets afdoen aan de waarborgen waarmee een onteigening omgeven behoort te zijn. Die blijven ongewijzigd.

In het verlengde hiervan wordt door een aantal partijen, waaronder Houthoff Buruma en de heer De Lange, gevraagd wat er zal gebeuren met de overige regels uit de Onteigeningswet die niet zien op de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld de onteigening voor buitengewone omstandigheden en voor octrooien), als de Onteigeningswet komt te vervallen. Ook de Raad voor de rechtspraak stelt deze vraag.

De Onteigeningswet zal grotendeels worden ingetrokken. Titel III van de Onteigeningswet bevat een zelfstandige regeling voor onteigening in buitengewone omstandigheden. De reikwijdte van deze regeling valt niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet. Dat deel van de Onteigeningswet zal blijven bestaan.

Een aantal partijen, waaronder de VvOR, de Vereniging van Onteigeningsadvocaten en Arcadis, wijst er bovendien op dat er geen overtuigende reden wordt gegeven voor de stelselwijziging binnen de regels van onteigening. Aangegeven wordt bovendien dat de praktijk ook goed functioneert onder de huidige wetgeving. De regering stelt daartegenover dat de wens om de onteigeningsregels te herzien niet is ingegeven door het niet-functioneren in de praktijk, maar door de wens om de regels eenvoudiger en inzichtelijker te maken en beter aan te laten sluiten bij de overige regels van het omgevingsrecht. Dat gebeurt onder andere door het verscherpen van het onderscheid tussen de besluitvorming over de onteigening en het vaststellen van de schadeloosstelling.

Positie van de eigenaar en rechthebbenden

Een groot aantal partijen, waaronder LTO Nederland, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond, FPG en de NVM, hebben, veelal onder verwijzing naar de motie van de leden Veldman en Ronnes⁵⁷³, aangegeven dat naar hun oordeel de positie en de bescherming van de eigenaar verslechtert ten opzichte van de regeling in de Onteigeningswet. Ook in de adviezen over onteigening van de Raad voor de Rechtspraak, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wordt aandacht gevraagd voor de positie en bescherming van de eigenaar.

⁵⁷² Zie het voorgestelde artikel 11.1.

⁵⁷³ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes).

Ook voor de regering is het evident dat de positie en bescherming van de eigenaar en de overige rechthebbenden niet mag verslechteren als gevolg van de nieuwe regeling. Bij het ontwerpen van deze nieuwe regeling heeft de regering dan ook voortdurend een vergelijking gemaakt met de huidige praktijk, ook ter uitvoering van de genoemde motie van de leden Veldman en Ronnes. De nieuwe regeling gaat onverminderd uit van dezelfde waarborgen die het huidige onteigeningsrecht bevat, bijvoorbeeld wat betreft het verplichte voorafgaande minnelijke overleg, de onteigeningscriteria, de mogelijkheid om een onteigeningsbeschikking door een rechter te laten toetsen en de volledige en vooraf verzekerde schadeloosstelling. Ten opzichte van de consultatieversie heeft de regering bovendien de regeling zo versterkt dat de bestuursrechter bij alle onteigeningen betrokken zal zijn.⁵⁷⁴

De regering is van mening dat met de voorgestelde regeling, net als onder de huidige wet- en regelgeving, een goede balans is gevonden tussen het algemeen belang om maatschappelijk gewenste opgaven in de fysieke leefomgeving binnen een bepaalde termijn tot uitvoering te kunnen brengen en het individuele belang van de eigenaar en de overige rechthebbenden voor wie de onteigening het einde van de eigendom of het gebruik van de onroerende zaak zal betekenen. In paragraaf 6.2.4 van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de positie en bescherming van de eigenaar en de overige rechthebbenden.

Besluitvorming door het bestuursorgaan dat het aangaat

De voorgestelde regeling legt de bevoegdheid om te besluiten over onteigening neer bij het bestuursorgaan zelf (gemeenteraad, algemeen bestuur van het waterschap, provinciale staten en de verantwoordelijke Minister) en niet langer bij de Kroon. Een aantal partijen, waaronder de VNG, het IPO en de Adviescommissie Omgevingswet, vindt het goed dat de bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor de onteigening wordt neergelegd bij het bestuursorgaan dat het aangaat. Volgens hen sluit dit goed aan bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. Ook de VvOR kan deze keuze onderschrijven. Aan de andere kant vreest een aantal andere partijen, waaronder de FPG en de Nederlandse Melkveehouders Vakbond, dat er niet langer sprake is van onafhankelijke besluitvorming, doordat de besluitvorming over de onteigening komt te liggen bij dezelfde overheid die ook besluit over het omgevingsplan, projectbesluit of de omgevingsvergunning waarvoor onteigend wordt. Daarnaast wordt aangegeven dat de onteigenende overheden niet alleen beleidsmakers zijn, maar vaak ook zelf partij zijn op de grondmarkt en partner in de uitvoering.

Met de keuze om het bestuursorgaan dat het aangaat de bevoegdheid te geven om tot onteigening te kunnen besluiten, wordt aangesloten bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat alle overheidslagen de beschikking krijgen over de instrumenten die nodig zijn om omgevingsbeleid tot uitvoering te kunnen brengen. Bevoegdheid en verantwoordelijkheid worden op deze wijze in één hand gebracht bij het bestuursorgaan dat het aangaat. De regering verwacht daarbij niet dat de bestuursorganen die de bevoegdheid om te onteigenen zullen krijgen deze zullen misbruiken om op grote schaal gronden te verwerven. Het «ultimum remedium»-karakter van de onteigening staat daaraan in de weg.

Zowel het IPO als de UvW verzoekt om de reikwijdte van de onteigeningsbevoegdheid voor hun leden nader te verduidelijken. De memorie van toelichting is op deze beide punten aangevuld. Vanwege de grenzen van

⁵⁷⁴ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 84 (brief over rechterlijke betrokkenheid bij alle onteigeningen).

de Belemmeringenwet Privaatrecht vraagt de Gasunie daarnaast om zelf de bevoegdheid te krijgen om te mogen onteigenen voor de aanleg van locaties en aardgastransportleidingen. De regering is van mening dat voor deze gevallen de regeling van de gedoogplicht voldoet.

Keuze voor de bestuursrechter

Een aantal partijen, waaronder de Adviescommissie Grond en Omgevingsrecht, de VvOR, Geelkerken Linskens Advocaten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, bepleit het behoud van de burgerlijke rechter als rechter die de onteigeningsbeschikking beoordeelt. Als redenen daarvoor voeren zij aan het privaatrechtelijke karakter van onteigening, de wens om de procedures over de onteigening en de schadeloosstelling bij dezelfde rechter te beleggen en de mogelijkheid tot versnelling van de procedure. Andere partijen, veelal verwijzend naar de rechtmatigheidstoets die de burgerlijke rechter sinds 1988 op verzoek uitvoert, vinden het goed dat een onteigeningsbesluit door een bestuursrechter zal worden getoetst.

Een onderscheid moet worden gemaakt tussen de besluitvorming over de onteigening en het vaststellen van de schadeloosstelling. Dit onderscheid, dat in het huidige stelsel van de Onteigeningswet ook herkend kan worden, wordt als uitgangspunt voor de nieuwe regeling genomen. De aspecten van de onteigening die te maken hebben met de publiekrechtelijke bevoegdheid (het algemeen belang, de noodzaak en de urgentie) vormen een onderdeel van de onteigeningsprocedure waarvoor de bestuursrechter de aangewezen instantie is. De aspecten die behoren tot de compensatie waar de onteigende in het licht van de omvang van de te onteigenen onroerende zaak recht op heeft (de schadeloosstelling en het bijkomend aanbod) vormen een onderdeel van de schadeloosstellingsprocedure, waarvoor de burgerlijke rechter een centrale plaats inneemt. Deze scheiding doet naar de mening van de regering het beste recht aan het hybride karakter van de onteigening en verhoogt bovendien de inzichtelijkheid van de regeling.

Rechterlijke betrokkenheid bij alle onteigeningen

De keuze voor de bestuursrechter leidde bij een groot aantal partijen, waaronder het IPO, de FPG, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond en de NVM, tot de vrees dat eigenaren of andere rechthebbenden onbekend zullen blijven met de besluitvorming, en als gevolg hiervan geen zienswijze of beroepschrift zullen indienen. Ook de Raad voor de rechtspraak, de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wijzen op die mogelijkheid. De onteigeningsbeschikking kan dan onherroepelijk worden zonder dat een ander bestuursorgaan of een rechter naar de onteigening heeft gekeken. Zij achten die mogelijkheid onwenselijk.

Ten opzichte van de consultatieversie is de onteigeningsprocedure zo versterkt dat de bestuursrechter bij elke onteigening betrokken zal zijn.⁵⁷⁵ Ten opzichte van de consultatieversie is aan de voorgestelde regeling een bekrachtigingsprocedure toegevoegd, waarin de bestuursrechter door het bestuursorgaan moet worden verzocht om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen. Hiermee wordt gewaarborgd dat het geheel uitgesloten is dat een onteigening plaats kan hebben zonder dat een rechter zich heeft uitgesproken over de onteigening.

⁵⁷⁵ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 84 (brief over rechterlijke betrokkenheid bij alle onteigeningen).

De opmerkingen die de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in hun aanvullende adviezen over deze bekrachtigingsprocedure hebben gemaakt (o.a. over de wijze van toetsing, de positie van derden en de termijnen van de procedure), zijn verwerkt in de voorgestelde regeling en deze memorie van toelichting.

Beroep in twee instanties

Een aantal partijen, waaronder Rijkswaterstaat en de Rli, pleit voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om de procedure van onteigening te versnellen.

De keuze voor beroep in twee instanties is in lijn met de hoofdregel van de Awb dat rechtsbescherming in twee instanties plaats heeft. In paragraaf 2.1.2 is aangegeven dat een van de uitgangspunten van de stelselherziening en daarmee ook van dit wetsvoorstel is dat zo min mogelijk wordt afgeweken van de Awb.

Een van de uitgangspunten van de stelselherziening is een gelijkwaardig beschermingsniveau. Dit houdt ook in dat het rechtsbeschermingsniveau, zoals dat geldt onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht, niet lager mag worden.⁵⁷⁶ Met de keuze voor een beroep in twee instanties wordt ook uitvoering gegeven aan de motie Veldman/Ronnes die de regering verzoekt om te borgen dat onder de toekomstige regelgeving omtrent onteigening de positie en bescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig blijven aan de huidige situatie en waar mogelijk zelfs verstevigd worden.⁵⁷⁷

Adviescommissie voor de onteigeningen

Door verschillende partijen zijn opmerkingen gemaakt over de adviescommissie zoals deze in de consultatieversie was opgenomen. Gevraagd werd onder andere om meer duidelijkheid te verschaffen over de adviescommissie, ook als deze pas bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld. Een aantal partijen, waaronder de VNG, diverse gemeenten en het IPO, zag bovendien geen toegevoegde waarde in de adviescommissie. Gegeven de keuze voor rechterlijke betrokkenheid bij alle onteigeningen, heeft de regering aanleiding gezien de adviescommissie niet op te nemen in de regeling. De gemaakte opmerkingen behoeven daarom geen bespreking.

Schadeloosstellingsprocedure

De keuze om de schadeloosstellingsprocedure bij de burgerlijke rechter te laten wordt breed onderschreven. Wel vragen diverse partijen om een aantal zaken beter in de wet vast te leggen, dan wel beter toe te lichten. Het gaat onder andere om de rechthebbenden die recht hebben op een schadeloosstelling, de toepasselijkheid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de wijze waarop partijen kunnen tussenkomen in de procedure, de benoeming van de deskundigen in overleg met de partijen, de wijze waarop de eigenaar en overige rechthebbenden worden betrokken bij het opstellen van het deskundigenbericht en de verhouding tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter. Op diverse plaatsen hebben de opmerkingen van de partijen geleid tot aanpassing van de wet en tot nadere verduidelijking in deze memorie van toelichting, in het bijzonder in paragraaf 6.3.9.

⁵⁷⁶ Zie ook paragraaf 2.1.3.2 van deze memorie van toelichting.

⁵⁷⁷ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes).

Een aantal partijen, waaronder de VvOR en Houthoff Buruma, wijst er bovendien op dat de bepaling over de schadeloosstelling voor de huurder in overeenstemming moet worden gebracht met de jurisprudentie. In de voorgestelde regeling is deze bepaling aangepast.⁵⁷⁸

Rol van de notaris (onteigeningsakte)

Over de rol van de notaris die nieuw is ten opzichte van de huidige regeling, bestaat bij een aantal partijen, waaronder de KNB en het Kadaster, onduidelijkheid. De KNB kan in ieder geval instemmen met de wettelijke taak die de notaris in de voorgestelde regeling krijgt om de onteigeningsakte op te maken. Wel vraagt de KNB om de omvang van de toets die de notaris voor de onteigeningsakte moet uitvoeren duidelijker vast te leggen om aansprakelijkheidsrisico's te voorkomen. De memorie van toelichting is op deze punten aangevuld.

Over de onteigeningsakte is verder gevraagd welke vorm deze akte heeft (partij-akte of proces-verbaalakte) en of de onderliggende stukken moeten worden ingeschreven. Op deze punten is de memorie van toelichting aangevuld.

Doorlooptijd van de onteigening

Veel partijen, waaronder de VNG, diverse gemeenten en ProRail, vrezen dat de voorgestelde regeling tot langere doorlooptijden zal leiden, en daarmee tot vertraging voor hun projecten. Zij wijzen daarbij op de betrokkenheid van de adviescommissie en op de rechtsbescherming in twee instanties. Ook SIRA signaleert dat de in de consultatieversie van het wetsvoorstel neergelegde regeling voor onteigening effecten kan hebben op de doorlooptijd van onteigening, maar stelt vast dat niet goed kan worden ingeschat wat het precieze effect op de doorlooptijden zal zijn, omdat daarvoor het aantal beroepssituaties dat zich in de praktijk voor zal doen, bepalend is.

Aan de memorie van toelichting (paragraaf 6.3.12) is een analyse van de doorlooptijden van de huidige regeling en de voorgestelde regeling toegevoegd. Uit de analyse volgt dat de doorlooptijd van de voorgestelde regeling korter is dan de gemiddelde doorlooptijd onder de huidige regeling. Hieruit komt verder naar voren dat het feit dat een onteigeningsprocedure pas kan starten na een vastgesteld omgevingsrechtelijk besluit in plaats van na een ontwerpbesluit, niet tot gevolg heeft dat de totale doorlooptijd toeneemt. De keuze hiervoor staat in het teken van de rechtsbescherming van de belanghebbenden en een zorgvuldige besluitvorming door het bevoegde bestuursorgaan.

Zelfrealisatie

De Rli doet de aanbeveling om aan het beroep op zelfrealisatie een realisatieplicht te verbinden. Dat wil zeggen dat de eigenaar die een beroep doet op zelfrealisatie een overeenkomst met de overheid zou moeten afsluiten over de kwaliteit en het tijdstip van realisatie van de gewenste ontwikkeling. Het niet nakomen van deze overeenkomst zou een titel voor onteigening opleveren. De VNG heeft zich in een reactie op het advies van de Rli achter deze aanbeveling geschaard.

Het omgevingsplan biedt de overheid verschillende mogelijkheden om de realisatie van de gewenste ontwikkeling te versnellen, in het bijzonder met de regels over inrichting, fasering, tijdvakken en koppelingen die onder de Wro alleen in een exploitatieplan konden worden opgenomen. Deze regels

⁵⁷⁸ Voorgesteld artikel 15.28.

bieden een grondslag voor het onteigeningsbelang. Het is niet nodig om met het oog op een eventueel noodzakelijke onteigening nog een verplichte overeenkomst af te sluiten met afspraken over de kwaliteit en het tijdstip van de verwezenlijking van de gewenste ontwikkeling.

In de consultatiereacties zijn veel opmerkingen gemaakt over de technische kant van de voorgestelde regeling, met suggesties tot aanscherping en verbetering van de bepalingen en de artikelsgewijze toelichting. Daarvan is dankbaar gebruik gemaakt om de artikelen en de toelichting daarop aan te scherpen.

12.2.4 Landinrichting

Integratie instrumentarium grondbeleid

Een aantal partijen, waaronder het IPO, heeft erop gewezen dat uit de evaluatie van de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: de Wilg) is gebleken dat landinrichting meerwaarde heeft ten opzichte van vrijwillige integrale gebiedsprocessen en ten opzichte van andere instrumenten voor grondbeleid. Zij vinden dat deze meerwaarde onvoldoende tot uitdrukking wordt gebracht in de memorie van toelichting.

De relevante paragrafen van hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting zijn uitgebreid.

Enkele partijen wijzen erop dat de integratie van de verschillende wettelijke instrumenten in de Omgevingswet niet leidt tot versnelling van landinrichtingsprocessen.

In hoofdstuk 2 is toegelicht dat versnelling van besluitvorming ten opzichte van de huidige wetgeving niet het primaire doel van dit wetsvoorstel is. Aan de randvoorwaarden dat een zorgvuldige belangenafweging wordt gemaakt en aan burgers en bedrijven adequate rechtsbescherming wordt geboden komt meer gewicht toe.

Verschillende partijen vinden dat de memorie van toelichting onvoldoende aandacht besteedt aan de nationale opgaven voor de transformatie van het landelijk gebied en de rol die het inrichtingsinstrumentarium hierbij kan vervullen.

Hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

De Adviescommissie Omgevingswet veronderstelt dat inrichting alleen kan worden gebruikt voor natuur, landschap, waterbeheer en recreatie. Dit is een onjuiste veronderstelling. Zoals uit het voorgestelde artikel 12.3, eerste lid, volgt, strekt landinrichting tot de verbetering van de inrichting van een gebied in overeenstemming met de functies zoals deze in een omgevingsplan aan de betrokken locaties zijn toegedeeld. Daarbij geldt geen beperking voor bepaalde functies. In de praktijk wordt het inrichtingsinstrumentarium wel vaak gebruikt om doelen op het gebied van natuur, landschap, waterbeheer en recreatie te bereiken. Daarnaast biedt de nieuwe regeling voor kavelruil de mogelijkheid om kavels te ruilen tussen het landelijk en het stedelijk gebied.

Inrichtingsinstrumentarium

Een aantal partijen vindt het niet wenselijk dat het inrichtingsplan uit de Wilg wordt opgesplitst in een inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit. Zij zien als risico dat de samenhang tussen beide instrumenten minder duidelijk is en vrezen dat het vaststellen van twee instrumenten tot vertraging in het inrichtingsproces leidt. Enkele partijen vinden dat het inrichtingsbesluit en het inrichtingsprogramma tegelijk moeten worden vastgesteld.

De regering merkt op dat een belangrijke stap in het vereenvoudigen van het omgevingsrecht de keuze voor een beperkt aantal instrumenten is, met elk een helder onderscheiden beleidsmatige of juridische functie. In het algemeen leidt deze keuze ertoe dat het bevoegd gezag voor het beleid voor de fysieke leefomgeving een overzichtelijk en beperkt palet van instrumenten tot zijn beschikking heeft. Voor de inrichting van het landelijk gebied brengt deze keuze mee dat het huidige landinrichtingsplan overgaat in twee instrumenten die passen binnen het stelsel van de Omgevingswet: het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit. Dit is nodig omdat deze wet een heldere scheiding aanbrengt tussen beleid en normstelling, terwijl het landinrichtingsplan juist een hybride karakter heeft. Voor de burger is op voorhand inzichtelijk dat tegen het inrichtingsbesluit wel beroep kan worden ingesteld en tegen het inrichtingsprogramma niet. In de huidige praktijk komt het voor dat beroep wordt ingesteld tegen onderdelen van het inrichtingsplan die niet op rechtsgevolg zijn gericht. Dat brengt onnodige procedures met zich, die gepaard gaan met lasten voor burgers, overheden en de rechtspraak. Aan deze inspraakreacties is de regering tegemoetgekomen door in het voorgestelde artikel 12.7 voor te schrijven dat gedeputeerde staten het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit gelijktijdig vaststellen. Met gelijktijdige vaststelling wordt de samenhang tussen deze instrumenten geborgd en zal niet of nauwelijks vertraging optreden.

De Adviescommissie Omgevingswet vindt het onduidelijk waarom het projectbesluit niet wordt ingezet voor inrichting. In paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting is verduidelijkt waarom de regering het projectbesluit geen geschikt instrument vindt voor landinrichting.

Een aantal partijen heeft erop gewezen dat de bijstand van het Kadaster aan gedeputeerde staten bij de uitvoering van de wettelijke taken bij de inrichting van gebieden verplicht moet zijn. Eén partij heeft erop gewezen dat de wettelijke basis voor eventuele bijstand van het Kadaster aan gedeputeerde staten bij de uitvoering van ander beleid dat is gericht op de verbetering van het landelijk gebied, maar geen wettelijke bevoegdheden betreft, kan worden geschrapt.

Allereerst merkt de regering op dat, anders dan in de consultatieversie van het wetsvoorstel, wordt voorgesteld om de bijstand van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers in de Kadasterwet op te nemen. In de Kadasterwet wordt geregeld dat het Kadaster op verzoek gedeputeerde staten bijstand in de uitoefening van bevoegdheden over landinrichting verleent.

De regering onderschrijft het belang van de bijstand door het Kadaster. Herverkaveling is een vergaand instrument waarbij de betrokkenheid van het Kadaster vanuit het oogpunt van rechtszekerheid noodzakelijk is. Met name bij herverkaveling is de deskundigheid van het Kadaster en de bij het Kadaster berustende informatie over de rechtstoestand van de betrokken onroerende goederen essentieel. Het Kadaster waarborgt de rechtszekerheid ten aanzien van de ligging van bij een herverkaveling betrokken onroerende zaken en de zakelijke rechten daarop.

Ook bij de uitvoering van ander beleid van provincies of andere openbare lichamen, gericht op de verbetering van het landelijk gebied, kan betrokkenheid van het Kadaster grote meerwaarde hebben. Daarom wordt overeenkomstig de huidige regeling in de Wet inrichting landelijk gebied in de Kadasterwet geregeld dat het Kadaster daarvoor op verzoek bijstand kan verlenen.

Uit de consultatiereacties blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de regeling van eigendom, beheer en onderhoud van waterstaatswerken.

In de consultatieversie van de memorie van toelichting waren abusievelijk onjuiste teksten opgenomen over dit onderwerp. De regering heeft de tekst in de memorie van toelichting verduidelijkt. Verder zijn de kopjes van de betrokken bepalingen in het wetsvoorstel naar aanleiding van deze reacties in lijn gebracht met de inhoud daarvan.

Herverkaveling

Een partij heeft bezwaar tegen de toepassing van korting bij herverkaveling. Deze partij heeft aangevoerd dat voor melkveehouders behoud van het areaal landbouwgrond noodzakelijk is vanwege de plaatsingsruimte van fosfaat. Het vergoeden van de marktwaarde van grond acht deze partij niet voldoende.

De regering merkt op dat de mogelijkheid om korting toe te passen een onmisbaar instrument is bij herverkaveling om publieke doelen te bereiken, zoals toegelicht in paragraaf 7.3.6. Bij het recht op toedeling van grond bij herverkaveling zijn zowel de oppervlakte als het opbrengend vermogen van de grond relevante criteria. Het verschil in oppervlakte, hoedanigheid en gebruiksfunctie tussen de ingebrachte en de toegedeelde kavels wordt met de eigenaren geldelijk verrekend, evenals de verrekening van de waardeverandering van onroerende zaken voor de betrokken eigenaren.

De Gasunie wijst erop dat een zakelijk recht van de Gasunie vanwege de ligging van een bestaande aardgasleiding niet automatisch mag vervallen bij een herverkaveling.

De regering wijst erop dat herverkaveling titelzuiverende werking heeft. Dat betekent dat alle rechten op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een herverkaveling, zoals het recht van erfpacht en het recht van opstal, komen te vervallen. Rechten op een onroerende zaak die behouden moeten blijven, worden beschreven in de herverkavelingsakte en worden daarmee direct opnieuw gevestigd. De herverkavelingsakte geldt als titel voor de in die akte omschreven rechten.

Neutrale omzetting Wilg

Een aantal partijen, waaronder de Adviescommissie Omgevingswet, heeft voorstellen gedaan die verder gaan dan de Wilg.

De regering heeft in hoofdstuk 7 aangegeven dat uit de evaluatie van de Wilg blijkt dat er geen noodzaak is voor een omvangrijke wijziging van het inrichtingsinstrumentarium. Voor andere instrumenten voor landinrichting is alleen gekozen waar de systematiek van de Omgevingswet dit noodzakelijk maakt, zoals toegelicht in hoofdstuk 7. Uitgangspunt is dat gedeputeerde staten met de voorgestelde instrumenten dezelfde mogelijkheden houden om inrichting op dezelfde wijze als onder de huidige regelgeving te kunnen toepassen.

Veel partijen hebben opmerkingen op detailniveau gemaakt over de voorgestelde regeling, naar aanleiding waarvan de regering technische aanpassingen in de voorgestelde regeling heeft aangebracht. Naar aanleiding van de consultatie is onder meer het begrip «ruilakte» in de voorgestelde regeling vervangen door het begrip «herverkavelingsakte» in de bepalingen over herverkaveling en door het begrip «kavelruilakte» in de bepalingen over kavelruil.

12.2.5 Kavelruil

Algemeen

Uit de internetconsultatie blijkt dat kavelruil voorziet in de behoefte aan een middel waarmee bewoners en bedrijven hun omgeving zelf kunnen

inrichten. Land- en tuinbouworganisaties zijn tevreden dat dit waardevolle onderdeel van de Wilg wordt voortgezet in de Omgevingswet. De uitbreiding van de kavelruilregeling naar het stedelijk gebied kan op instemming rekenen. Zowel het bedrijfsleven als het notariaat signaleren dat binnenstedelijke herontwikkeling met de huidige regelingen van het BW een ingewikkelde en kostbare onderneming is. Door het vrijwillige karakter en de relatief eenvoudige procedure van kavelruil zal het voor eigenaren in het stedelijk gebied makkelijker worden om vernieuwingsplannen uit te voeren.

Nut en noodzaak van kavelruil in het stedelijk gebied zijn in reactie op vragen vanuit de wetenschap en het Actal⁵⁷⁹ uitgebreider toegelicht in paragraaf 8.3.2. Ook wordt in paragraaf 8.3.4 aandacht besteed aan het stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil. De lessen uit dit stimuleringsprogramma zijn meegenomen in de voorgestelde regeling voor kavelruil.

Reikwijdte van de regeling voor kavelruil

Volgens land- en tuinbouworganisaties, het Actal en verschillende deskundigen wordt de scheidslijn tussen stedelijk en landelijk gebied in de consultatieversie te scherp getrokken.

Deze reacties zijn voor de regering aanleiding geweest om de regelingen voor kavelruil in het landelijk en het stedelijk gebied samen te voegen tot een uniforme regeling voor kavelruil die overal toepasbaar is. Deze regeling maakt het mogelijk dat onroerende zaken in het landelijk en stedelijk gebied in één kavelruil worden betrokken. In een afzonderlijke bepaling is geregeld wanneer een kavelruil kwalificeert als «kavelruil landelijk gebied», waarmee de bestaande praktijk van kavelruil in het landelijk gebied ongewijzigd kan worden voortgezet. Dat is van belang vanwege de beleidsmatige en fiscale kenmerken daarvan.

Enkele partijen, waaronder het IPO, hebben gevraagd of bedrijfsverplaatsing onderdeel kan zijn van een kavelruil in het landelijk gebied. De regering heeft hierin aanleiding gezien om expliciet te regelen dat bedrijfsverplaatsing onderdeel van de kavelruilovereenkomst landelijk gebied kan zijn, conform de huidige regeling in de Wilg.

Beleidsmatige betekenis en meerwaarde van kavelruil

Een aantal partijen vindt het onduidelijk of kavelruil in het landelijk gebied onderdeel is van het inrichten van het landelijk gebied.

Zoals in paragraaf 7.1 is aangegeven wordt het huidige stelsel van landinrichting van de Wilg gecontinueerd in dit wetsvoorstel. Dat betekent dat kavelruil weliswaar een onderdeel is van het inrichten van het landelijk gebied, maar alleen de doelstelling van landinrichting in het voorgestelde artikel 12.47 daarop van toepassing is. De bepalingen die over landinrichting door een inrichtingsprogramma gaan, zijn uit de aard der zaak niet van toepassing op kavelruil.

Volgens gemeenten en verschillende andere partijen heeft kavelruil in het stedelijk gebied alleen kans van slagen als een regeling voor af te dwingen stedelijke herverkaveling beschikbaar is als «stok achter de deur». De Rli adviseert om de regeling voor kavelruil in het stedelijk gebied te heroverwegen omdat deze in zijn huidige vorm weinig meerwaarde heeft.

In de visie van de regering bestaat vooral behoefte aan een wettelijk middel waarmee eigenaren hun initiatieven op eigen kracht kunnen verwezenlijken. Kavelruil stelt eigenaren in staat om binnen randvoor-

⁵⁷⁹ Adviescollege toetsing regeldruk, advies d.d. 25 november 2016, kenmerk JtH/RvZ/TvdH/RS/2016/144.

waarden eigendomsverhoudingen aan te passen wanneer die aan gewenste ontwikkelingen in de weg staan. Kavelruil past naar de mening van de regering goed bij de voorkeur van een toenemend aantal gemeenten voor faciliterend grondbeleid. De verruiming van de regeling voor kavelruil is bedoeld om het ook in het stedelijk gebied makkelijker te maken om grond en gebouwen te ruilen en daarbij extra zekerheden te bieden. Die extra zekerheden verkleinen het risico dat de kavelruil uiteindelijk geen doorgang kan vinden. Dat is van belang bij het verkrijgen van kredieten en hypotheek.

Als eigenaren het onderling niet eens kunnen worden, is het aan de gemeenteraad om te beoordelen of er aanleiding is om dwingend in te grijpen. Afdwingbare herverkaveling is in dat geval voor de eigenaren niet minder ingrijpend dan onteigening. Zowel bij afdwingbare herverkaveling als bij onteigening verliezen eigenaren hun huidige eigendommen. Bij afdwingbare herverkaveling ontvangen eigenaren in ruil vastgoed van gelijke aard en hoedanigheid, bij onteigening een volledige schadeloosstelling. De regering acht onteigening daarom niet disproportioneel ten opzichte van afdwingbare herverkaveling, anders dan in verschillende reacties is gesteld.

Vrijstelling van overdrachtsbelasting

Volgens verschillende partijen heeft kavelruil in het stedelijk gebied alleen kans van slagen als ook financiële prikkels beschikbaar zijn. Zij hebben gevraagd om een vrijstelling van de overdrachtsbelasting voor kavelruil in het stedelijk gebied.

De regering merkt hierover op dat een vrijstelling van overdrachtsbelasting buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt. Als stimulering van kavelruil in het stedelijk gebied vanuit het overheidsbeleid in de toekomst wenselijk wordt geacht, moet worden bezien welk instrument daarvoor het meest geschikt is. Die afweging kan het best worden gemaakt op het moment dat inhoudelijke beleidskeuzen worden gemaakt over onderwerpen als binnenstedelijk bouwen, het oplossen van de leegstand van kantoren en winkels of de verdeling van de kosten van de sloop van woningen in krimpgebieden. Op dat moment zal getoetst moeten worden of de vrijstelling van overdrachtsbelasting een effectief middel is om kavelruil in het stedelijk gebied te stimuleren. Immers, naast overdrachtsbelasting kunnen meerdere aspecten een rol spelen en zijn ook andere oplossingen denkbaar. De mogelijke toepassing van zo'n middel zal moeten worden getoetst aan de rijksbegrotingsvoorschriften. Een vrijstelling van overdrachtsbelasting kwalificeert namelijk als een belastinguitgave. Fiscale maatregelen in de vorm van een belastinguitgave moeten worden getoetst aan het Toetsingskader Belastinguitgaven. Dat toetsingskader heeft vooral tot doel dat heldere afwegingen worden gemaakt over de wenselijkheid en financiële haalbaarheid van uitgaven.

Civielrechtelijke aspecten

Verschiedende partijen hebben vragen opgeworpen over civielrechtelijke aspecten van de regeling voor kavelruil. Een ervan was de vraag of de regeling voor kavelruil niet beter op haar plaats zou zijn in het BW dan in de Omgevingswet. Een andere vraag betrof de verhouding van kavelruilovereenkomsten tot artikel 7:49 BW. De memorie van toelichting is op deze punten verduidelijkt.

De KNB heeft gevraagd of de mogelijkheid om aan een kavelruilovereenkomst nadere eisen te stellen en bepalingen over de inrichting van gebieden daarop van overeenkomstige toepassing te verklaren behouden blijft.

De mogelijkheid om bepalingen over de inrichting van gebieden in kavelruilovereenkomsten van overeenkomstige toepassing te verklaren,⁵⁸⁰ krijgt gestalte op het niveau van de formele wet, in het voorgestelde artikel 12.46. Dit geldt ook voor de afbakening van de «kavelruil landelijk gebied»⁵⁸¹ in het voorgestelde artikel 12.47. Aan de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur respectievelijk ministeriële regeling nadere regels te stellen, bestaat daarom geen behoefte meer.

Opgemerkt is dat een overeenkomst die ten onrechte is aangemerkt als een kavelruilovereenkomst zou kunnen leiden tot een ongeldige titel bij de kavelruilakte, als gevolg waarvan eigendomsoverdracht niet tot stand komt.

Uitgangspunt bij kavelruil is dat de notaris bij het passeren van de akte beoordeelt of sprake is van een kavelruilovereenkomst of van «gewone» koop of ruil. Kavelruil verschilt wat dat betreft niet van eigendomsoverdrachten onder andere titel. Er is daarom geen aanleiding voor de vrees voor een overdracht onder ongeldige titel.

Veel partijen hebben opmerkingen op detailniveau gemaakt over de voorgestelde regeling, naar aanleiding waarvan de regering technische aanpassingen in de voorgestelde regeling heeft aangebracht.

12.2.6 Kostenverhaal

Zowel de VNG en het IPO als individuele gemeenten en marktpartijen (Neprom) hebben reacties ingediend op het kostenverhaal. De bezwaren richten zich vooral op het loslaten van de verplichte macroaftopping, de verdeelsleutel en de contractsvrijheid. Daarnaast komen andere onderwerpen aan bod, die hieronder worden besproken.

Het Actal adviseert om nut en noodzaak van de wijzigingen te beschrijven en aan te geven in hoeverre de voorgestelde wijzigingen de minst belastende optie vormen.

Nut en noodzaak van de wijzigingen zijn beschreven in paragraaf 9.1 van deze memorie van toelichting. Het doel van deze wijzigingen is het bieden van meer flexibiliteit en vereenvoudiging van kostenverhaal. Door deze wijzigingen zal naar verwachting de regeldruk afnemen omdat het eenvoudiger wordt om omgevingsplannen te wijzigen. Hierdoor kunnen initiatiefnemers sneller aan de slag.

Huidige systematiek

Uit de consultatie komt het beeld naar voren dat niet duidelijk is dat de huidige systematiek van kostenverhaal toegepast kan blijven worden. Daar is wel behoefte aan.

Deze reactie heeft ertoe geleid dat in het wetsvoorstel bepaalde onderdelen van de huidige rekensystematiek expliciet zijn vastgelegd. Zo is opgenomen dat de macroaftopping moet worden toegepast bij integrale gebiedsontwikkeling en is bepaald dat de kosten verdeeld moeten worden naar rato van de opbrengsten. Het wetsvoorstel schrijft echter niet voor hoe de opbrengsten geraamd moeten worden.

Macroaftopping

Onder andere de Rli pleit voor handhaving van de macroaftopping (kostenverhaal in het kostenverhaalsgebied mag niet hoger zijn dan de opbrengsten). Het risico op het loslaten van die verplichte toepassing zou

⁵⁸⁰ Artikel 87 Wilg en artikel 21 van de Regeling inrichting landelijk gebied.

⁵⁸¹ Artikel 88 Wilg en artikel 31a van het Besluit inrichting landelijk gebied.

kunnen leiden tot het niet ontwikkelen van plannen omdat de waarde-sprong dat niet toelaat. Minder rendabele ontwikkelingen – bijvoorbeeld sociale woningbouw en groenvoorzieningen – worden dan niet gerealiseerd. Dat betekent dat van een integrale gebiedsontwikkeling geen sprake meer is. Dat wordt onwenselijk geacht.

Het verplicht toepassen van macroaftopping belemmert nieuwe ontwikkelopgaves zoals organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanning, omdat dan vaak niet bekend is welke activiteiten gerealiseerd worden en wat de opbrengsten daarvan zijn. Voor gebieden die de gemeente integraal ontwikkelt, blijft de macroaftopping gehandhaafd. Voor organische gebiedsontwikkeling sluit de macroaftopping niet goed aan bij de onzekerheden over het programma en de kosten van die ontwikkeling. Om die reden biedt het wetsvoorstel de flexibiliteit om het kostenverhaal pas te begrenzen bij de activiteit. Een initiatiefnemer betaalt nooit meer dan de waardevermeerdering als gevolg van zijn activiteit.

Verdeelsleutel

Er worden vragen gesteld over de twee vastgelegde verdeelsleutels en hoe een verdeling van de kosten op basis van profijt eruitziet. In de voorgestelde regeling is dat niet langer vastgelegd. In plaats daarvan is vastgelegd dat de kosten verdeeld moeten worden naar rato van de opbrengsten. Dit sluit aan bij de systematiek die is opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening. Binnen dat criterium zijn veel verschillende verdeelsleutels mogelijk. Het Rijk stelt samen met gemeenten en marktpartijen een handreiking op waarin voorbeelden van verdeelsleutels zijn opgenomen.

Kostenverhaal door forfaitaire bijdragen en standaardbedragen

De Rli adviseert om gemeenten de mogelijkheid te geven om te kiezen tussen kostenverhaal door een anterieure overeenkomst of op basis van een exploitatieopzet en kostenverhaal door een forfaitaire bijdrage. De achtergrond van het Rli-advies is dat niet moet worden gekozen voor een kostenverhaal gebaseerd op de werkelijke kosten, maar dat het kostenverhaal gericht moet zijn op het creëren van financiële ruimte bij gemeenten voor gebiedsontwikkelingen. De raad pleit voor een eenvoudigere wijze van kostenverhaal zonder gedetailleerde uitwerking van een plan en niet strikt gekoppeld aan PPT-criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid).

Van een forfaitaire bijdrage is afgezien omdat die leidt tot een te hoog of te laag kostenverhaal. In beide situaties leidt dat tot fricties. In de toelichting is expliciet beschreven dat de PPT-criteria niet gelden bij anterieure overeenkomsten. Die PPT-criteria gelden – net zoals in de Wro is geregeld – wel bij publiekrechtelijk kostenverhaal. Er zal bepaald moeten worden in welke mate die kosten aan het gebied zijn toe te rekenen. Zonder die PPT-toepassing zal de toepassing van de regeling al snel tot baatafoming leiden.

Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling

Het IPO plaatst kanttekeningen bij het vervallen – door de vaststelling van de Omgevingswet – van de huidige wettelijke regelingen die het mogelijk maken overeenkomsten te sluiten over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Het IPO heeft in reactie op de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet erop gewezen dat het ontbreken van een wettelijke grondslag voor het vragen van een financiële bijdrage bij ruimtelijke ontwikkelingen kan leiden tot onverschuldigde betalingen. Het IPO vindt het belangrijk dat de provinciebesturen de huidige uitvoerings-

praktijk kunnen blijven voortzetten met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De regering acht het wenselijk dat provinciebesturen de huidige uitvoeringspraktijk kunnen blijven voortzetten en wil tegemoetkomen aan de wens van het IPO en provincies om te voorzien in een wettelijke regeling voor financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat hierbij echter niet om een publiekrechtelijke regeling voor kostenverhaal, maar om een regeling ter continuering van de huidige privaatrechtelijke uitvoeringspraktijk die gestoeld is op artikel 6.24 Wro. Aan deze regeling wordt nog gewerkt.

Publiekrechtelijke regeling als leidraad voor overeenkomsten

In de toelichting op de consultatieversie staat dat de publiekrechtelijke regeling als leidraad voor de overeenkomst dient. In de consultatie is hierover door zowel de Neprom als de VNG forse kritiek op geuit, omdat hiermee de contractsvrijheid (te) veel beperkt zou worden. Het woord «leidraad» suggereert een sterkere binding dan beoogd is. Door partijen wordt wel erkend dat de publiekrechtelijke regeling wel een schaduwwerking heeft. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op dit punt aangepast en verduidelijkt, zodat beter zichtbaar is dat de situatie onder de voorgestelde regeling niet anders zal zijn dan de situatie onder de Wro. Het blijft mogelijk om via het vrijwillige privaatrechtelijke spoor in het algemeen verdergaande afspraken te maken dan via het publiekrechtelijke spoor mogelijk is.

Verruiming vrijstellingsmogelijkheden kostenverhaal

Er worden door zowel het Rli, de Neprom als de VNG bezwaren geuit over ruimere mogelijkheden voor het afzien van kostenverhaal. Aan de ene kant wordt dat wenselijk ervaren maar aan de andere kant kan dit ook risico's op ongerechtvaardigde staatssteun met zich brengen en kan dit de onderhandelingspositie van gemeenten verzwakken, mede als gevolg van mogelijke concurrentie tussen gemeenten.

In dit wetsvoorstel is de grondslag voor het aanwijzen van vrijstellingen bij algemene maatregel van bestuur gehandhaafd. Naar aanleiding van de bezwaren wordt ervoor gekozen de huidige regeling voor kruimelgevallen te continueren. Van een uitbreiding wordt afgezien.

Flexibiliteit

In de huidige Omgevingswet wordt de mogelijkheid geboden om het kostenverhaal door te schuiven naar het moment van realisatie. Met de consultatieversie van de voorgestelde regeling is die mogelijkheid vervallen. Uit de consultatiereacties volgt dat de mogelijkheid om de ramingen van kosten en opbrengsten op een later moment uit te voeren, gewenst is. Hiermee kan meer recht gedaan worden aan de voorkeur om het kostenverhaal privaatrechtelijk vorm te geven en wordt meer flexibiliteit geboden.

Die mogelijkheid is met de huidige voorgestelde regeling daarom weer toegevoegd, waarbij ter bescherming van de grondeigenaren extra materiële waarborgen zijn toegevoegd, zoals het opnemen van het kostenplafond en de maximale individuele bijdrage per activiteit.

Veel partijen hebben opmerkingen op detailniveau gemaakt over de voorgestelde regeling, naar aanleiding waarvan de regering technische aanpassingen in de voorgestelde regeling heeft aangebracht.

13 INWERKINGTREDING, OVERGANGSRECHT EN EVALUATIE

13.1 Algemeen

Met de overgang van huidig recht naar nieuw recht is het noodzakelijk dat de wet duidelijk is over de juridische aspecten van die overgang. Hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel bevat daartoe overgangsrecht. Dat maakt voor burgers, bedrijven en bestuursorganen duidelijk wat de juridische status is van onder het huidige recht genomen besluiten als dit wetsvoorstel in werking treedt. Zonder overgangsrecht zouden vragen kunnen rijzen over de rechtsgeldigheid van besluiten naar huidig recht, zoals koninklijke besluiten over onteigening op basis van de Onteigningswet. Ook regelt het overgangsrecht op welke wijze procedures die onder het oude recht zijn gestart na de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden afgehandeld.

Voor het overgangsrecht in dit wetsvoorstel is het in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet geformuleerde beleid voor overgangsrecht van belang.⁵⁸²

Het overgangsrecht kent twee soorten regels. Ten eerste omvat het regels die alleen werken op het moment dat de oude wetten vervallen en de Omgevingswet in werking treedt. Een voorbeeld is de regel dat een ruilplan dat onder de Wet inrichting landelijk gebied onherroepelijk is geworden, geldt als een ruilbesluit op grond van de Omgevingswet. Dit type regels is op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet onmiddellijk uitgewerkt, waarna het nieuwe recht van toepassing is. Ten tweede omvat het regels voor de overgangsfase die intreedt na het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze blijven nog geruime tijd van belang. Een voorbeeld is de regel dat lopende procedures, zoals voor de vestiging van een voorkeursrecht, nog volgens oud recht worden afgewikkeld.

Het in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet geformuleerde beleid heeft de volgende uitgangspunten:

1. *Politiek-bestuurlijk draagvlak,*
2. *Rechtszekerheid,*
3. *Uitvoerbaarheid,*
4. *Eenvoudig,*
5. *Uniform, tenzij;*
6. *Snelle invoering.*

Deze uitgangspunten zijn niet altijd met elkaar te verenigen. Bij de keuze voor een bepaalde vorm van overgangsrecht worden de uitgangspunten daarom tegen elkaar afgewogen. Een voorbeeld van deze afweging is de «eerbiedigende werking» voor lopende procedures. Dat betekent dat de nieuwe regels niet onmiddellijk gaan gelden voor de lopende zaken. Het belang van rechtszekerheid (uitgangspunt 2) prevaleert hier boven het belang van een snelle invoering (uitgangspunt 6).

Dit beleid is toegepast op dit wetsvoorstel en heeft tot gevolg dat het overgangsrecht voornamelijk eerbiedigend overgangsrecht bevat, maar ook gelijkstellingen waardoor een snelle overgang naar nieuw recht mogelijk is.

⁵⁸² Paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2). Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 185, blz. 10–11 (brief Invoeringswet).

13.2 Overgangsrecht per instrument

In deze paragraaf worden per instrument uit dit wetsvoorstel de hoofdlijnen van het overgangsrecht weergegeven. In de artikelsgewijze toelichting wordt bij de betrokken bepalingen de reikwijdte van het overgangsrecht nader toegelicht.

Voorkeursrecht

Als er voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel procedures zijn gestart voor de vestiging van een voorkeursrecht, dan worden die procedures op basis van het oude recht afgerond. Dat geldt ook voor lopende rechtsbeschermingsprocedures over een gevestigd voorkeursrecht of over de schadevergoeding vanwege een voorkeursrecht, lopende prijsvaststellingsprocedures en lopende verzoeken om overdracht vanwege bijzondere persoonlijke omstandigheden. Daarnaast geeft het overgangsrecht duidelijkheid over de juridische status van onherroepelijke besluiten en gevestigde voorkeursrechten van voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Onder het oude recht onherroepelijk gevestigde voorkeursrechten worden gelijkgesteld met onherroepelijk gevestigde voorkeursrechten op basis van het nieuwe recht. Op die onherroepelijke en in werking getreden voorkeursrechten is het nieuwe recht van toepassing. Dit betreft bijvoorbeeld de uitzonderingen op de hoofdregel van het voorgestelde artikel 9.7 of de schadevergoeding, bedoeld in het voorgestelde artikel 15.52.

Onteigening

Als voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een verzoek tot het nemen van een besluit tot onteigening bij de Kroon is ingediend, wordt het verzoek op basis van het oude recht behandeld. Ook blijft het oude recht van toepassing op rechtsgedingen met betrekking tot een voltooide onteigening op grond van de Onteigeningswet die voor de inwerkingtreding van deze wet aanhangig zijn gemaakt. Daarnaast blijft onteigening mogelijk voor die besluiten waar op basis van de huidige wetgeving voor kan worden onteigend en die niet als zodanig terugkeren in de Omgevingswet (bestemmingsplannen, afwijkvergunning, inpassingsplannen, tracébesluiten).

Landinrichting

Het overgangsrecht voor dit instrumentarium ziet alleen op landinrichting. Als voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een besluit tot vaststelling van een ruilplan, een besluit tot vaststelling van een lijst van geldelijke regelingen of een ontwerp van een besluit als bedoeld in artikel 45 van de Wet inrichting landelijk gebied ter inzage is gelegd, geldt het oude recht totdat het besluit onherroepelijk is.

Daarnaast wordt een inrichtingsplan voor de onderdelen waartegen beroep open staat gelijkgesteld met een inrichtingsbesluit en wordt het voor het overige gelijkgesteld met een inrichtingsprogramma. Ook een ruilplan wordt gelijkgesteld met een ruilbesluit onder het nieuwe recht. Tot slot blijven de Landinrichtingswet en de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën van toepassing op bepaalde landinrichtingsprojecten en herinrichtingsprojecten.

Kavelruil

Voor kavelruil in het landelijk gebied is het niet nodig om overgangsrecht te regelen. De regeling in de Wilg en de voorgestelde regeling verschillen

materieel niet van elkaar, zodat onmiddellijke inwerkingtreding niet op bezwaren stuit.
Voor het stedelijk gebied betreft kavelruil een nieuwe regeling waarvoor overgangsrecht niet aan de orde is.

Kostenverhaal

Voor kostenverhaal voorziet het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet al in overgangsrecht, zie de in dat wetsvoorstel voorgestelde artikelen 4.6, 4.13 en 4.112.⁵⁸³ De aanpassingen die dit wetsvoorstel voor kostenverhaal met zich brengt, leiden niet tot aanvullend of ander overgangsrecht.

13.3 Evaluatie

De werking van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet zal worden geëvalueerd op basis van artikel 23.9 van de Omgevingswet. In het nader rapport bij de Invoeringswet Omgevingswet is beschreven dat op basis van de eerste ervaringen met de Omgevingswet bekeken zal worden in welke vorm en samenstelling de evaluatie van de Omgevingswet zal worden uitgevoerd.⁵⁸⁴ Het belang van een onafhankelijke evaluatie wordt daarbij onderschreven. Bij de evaluatie kunnen per onderwerp verschillende keuzes worden gemaakt, afgestemd op het specifieke onderwerp. Naast andere te formuleren evaluatievragen, zullen de door de Afdeling advisering van de Raad van State in het advies over dit wetsvoorstel voorgestelde vragen ook onderdeel zijn van de evaluatie.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1

Hoofdstuk 1, onderdeel A (Hoofdstuk 2 Omgevingswet) en onderdeel B (Hoofdstuk 3 Omgevingswet)

De wijziging in hoofdstuk 2, onder 1, en de wijziging in hoofdstuk 3 zijn nodig vanwege het inrichtingsprogramma bedoeld in het voorgestelde artikel 3.14a.

De voorgestelde wijziging in hoofdstuk 2, onder 2, betreft 2.36, eerste lid, onder a. De voorgestelde toevoeging van artikel 12.18 aan die bepaling voorziet in een bevoegdheid tot indeplaatstreding van gedeputeerde staten tegenover het waterschapsbestuur als dat bestuur niet binnen de daarvoor gestelde termijn uitvoering geeft aan een instructie op grond van artikel 12.18. Dit betreft de instructie over het verrichten van werkzaamheden ter uitvoering van een inrichtingsprogramma.

Hoofdstuk 1, onderdeel C (Hoofdstuk 4 Omgevingswet)

Deze voorgestelde wijzigingen houden verband met de regels voor het inrichten van gebieden. Hierdoor wordt het mogelijk om in het Besluit activiteiten leefomgeving regels op te nemen voor landinrichtingsactiviteiten. Voor een toelichting op de landinrichtingsactiviteiten wordt verwezen naar paragraaf 7.3.2 van het algemeen deel van deze toelichting, onder «Uitvoering van landinrichting».

⁵⁸³ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2.

⁵⁸⁴ Kamerstukken II, 2017/018, 34 986, nr. 4 blz. 16.

Hoofdstuk 1, onderdeel D (Hoofdstuk 5 Omgevingswet)

Deze voorgestelde wijziging houdt verband met het niet terugkeren van artikel 12.1, vierde lid, van de Omgevingswet in de regels voor het kostenverhaal zoals die met dit wetsvoorstel worden opgenomen in afdeling 13.6. Als gevolg daarvan behoeft artikel 5.34, tweede lid, aanhef, een technische aanpassing, namelijk het uit die tekst schrappen van de verwijzing naar artikel 12.1, vierde lid.

Hoofdstuk 1, onderdeel D (Hoofdstuk 9 Omgevingswet).

Artikel 9.1 (grondslag en bevoegdheid vestigen voorkeursrecht op naam van gemeente, provincie of Staat)

Op basis van dit voorgestelde artikel kan een gemeentelijk, provinciaal of nationaal voorkeursrecht worden gevestigd. Het betreffen voorkeursrechten op naam van een gemeente, een provincie of de Staat, zie ook de begripsbepalingen in de bijlage bij de wet waarin de begrippen «gemeentelijk voorkeursrecht», «provinciaal voorkeursrecht» en «nationaal voorkeursrecht» zijn opgenomen. Een gemeentelijk voorkeursrecht kan worden gevestigd door de gemeenteraad⁵⁸⁵ of door het college van burgemeester en wethouders.⁵⁸⁶ Een provinciaal voorkeursrecht kan worden gevestigd door provinciale staten⁵⁸⁷ of door gedeputeerde staten.⁵⁸⁸ Een nationaal voorkeursrecht kan worden gevestigd door de Minister van Binnenlandse en Koninkrijksrelaties.

In het eerste en tweede lid van dit artikel worden de grondslagen gegeven op basis waarvan respectievelijk de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, provinciale staten, gedeputeerde staten en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een voorkeursrecht mogen vestigen. Deze grondslagen stemmen overeen met die uit de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg), maar zijn aangepast aan de terminologie en inhoud van de Omgevingswet. Zo is «bestemmingsplan» vervangen door «omgevingsplan», is «structuurvisie» vervangen door zowel «omgevingsvisie» als «programma» en is «moderniseringsgebied» vervangen door «moderniseringslocatie». Het «inpassingsplan» wordt eveneens vervangen door het «omgevingsplan», omdat het «inpassingsplan» in de Omgevingswet wordt vervangen door het «projectbesluit» dat de regels in het omgevingsplan wijzigt.⁵⁸⁹ De toegedeelde functie waarvoor het voorkeursrecht wordt gevestigd, bevindt zich bij een projectbesluit van de provincie of het Rijk dus ook in het omgevingsplan.

Daarnaast zijn ook de bevoegdheden overgenomen om zonder grondslag in een omgevingsrechtelijk besluit een voorkeursrecht te kunnen vestigen om zo te voorkomen dat op basis van voornemens al grondposities worden ingenomen. De bevoegdheden zijn overgenomen uit de artikelen 5, 6 en 9a, eerste lid, laatste zin, Wvg en komen terug wat betreft de gemeenteraad, provinciale staten en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het eerste lid, onder a, en wat betreft het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten in het tweede lid. De bevoegdheid in het tweede lid onderscheidt zich van die in het eerste lid, onder a, doordat van de bevoegdheid in het tweede lid ook gebruik gemaakt kan worden in het geval de functie al in het omgevingsplan is toegedeeld of in een omgevingsvisie of programma is

⁵⁸⁵ Zie het voorgestelde eerste lid.

⁵⁸⁶ Zie het voorgestelde tweede lid.

⁵⁸⁷ Zie het voorgestelde eerste lid.

⁵⁸⁸ Zie het voorgestelde tweede lid.

⁵⁸⁹ Artikel 5.52, eerste lid, van de Omgevingswet.

toegedacht. Het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten kunnen ook in die gevallen vooruitlopend op de vestiging van het voorkeursrecht door de gemeenteraad of provinciale staten op basis van dit tweede lid een kortdurend voorkeursrecht vestigen. Ook kunnen zij van die bevoegdheid gebruik maken als de functie nog niet is toegedacht in een omgevingsvisie of programma of is toegedeeld in het omgevingsplan. In dat geval voldoet het voornemen zoals opgenomen in de voorkeursrechtbeschikking.

Niet overgenomen in de Omgevingswet wordt artikel 5, eerste lid, laatste zin, Wvg, namelijk dat in een besluit tot vestiging van een voorkeursrecht wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie. Die bepaling is indertijd opgenomen om de rechthebbende zekerheid te geven over de mogelijke duur van het verdere vervolg van het voorkeursrecht. Deze bepaling wordt niet langer nodig geacht. Enerzijds omdat de wet duidelijk is over de mogelijke geldingsduur van het voorkeursrecht, ook als er een vervolg komt, en anderzijds omdat het voorgestelde artikel 9.5, derde lid, een verplichting regelt om aan de rechthebbenden mededeling te doen van het vervallen of intrekken van voorkeursrechten.

Dit artikel regelt in het eerste en tweede lid tevens de reikwijdte van het instrument voorkeursrecht. Die reikwijdte is dezelfde als onder de Wvg en houdt in dat het instrument gevestigd kan worden op:

- a. onroerende zaken die deel uitmaken van locaties waaraan een niet-agrarische functie is toegedeeld dan wel toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie, en
- b. onroerende zaken die deel uitmaken van locaties die zijn aangewezen als moderniseringslocaties of waaraan de aanwijzing als moderniseringslocatie wordt toegedacht.

Het *toedelen* van functies ziet op het vaststellen van regels in een omgevingsplan waaruit de functie(s) die de locatie gaat vervullen, kan worden afgeleid. Het *toedenken* van functies ziet op de situatie waarin de niet-agrarische functie nog niet wordt toegedeeld, maar wel beleidsmatig wordt toegedacht, in een omgevingsvisie, een programma of in de voorkeursrechtbeschikking zelf. De fase voorafgaande aan de toedeling van functies is voor de werking van het voorkeursrecht belangrijk. Immers dan kunnen al grondposities worden ingenomen. Het is dan ook belangrijk om daar waar nodig zo vroeg mogelijk een voorkeursrecht in te kunnen zetten. In overeenstemming met de huidige Wvg is daarom ook hier geregeld dat een voorkeursrecht al in die voorafgaande fase, de fase waarin een functie wordt toegedacht, kan worden gevestigd.

In dit voorgestelde artikel en in dit hoofdstuk wordt zowel het begrip «locatie» als het begrip «onroerende zaken» gebruikt. Dat is noodzakelijk om de reikwijdte van het voorkeursrecht hetzelfde te laten zijn als onder de Wvg. Het voorkeursrecht van de Wvg ziet op «onroerende zaken». De term «locatie» heeft onder de Omgevingswet een bredere strekking dan alleen onroerende zaken.⁵⁹⁰ Zou in dit hoofdstuk slechts de term «locatie» worden gebruikt, dan zou daarmee de reikwijdte van het voorkeursrecht worden uitgebreid; hetgeen niet wordt voorgestaan. Tegelijkertijd worden op basis van de Omgevingswet functies alleen toegedeeld aan locaties. Er kan dus niet gesproken worden over het toedelen van functies aan onroerende zaken. Omdat voor de reikwijdte van dit hoofdstuk zowel de toedeling van functies aan locaties als de beperking tot onroerende zaken van belang is, spreekt dit artikel over: *onroerende zaken voor zover die deel uitmaken van een locatie* waaraan een niet-agrarische functie is toegedeeld of toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.

⁵⁹⁰ Zie het voorgestelde eerste lid. Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 137.

Bij het vestigen van een voorkeursrecht binnen de reikwijdte van dit hoofdstuk kan het zowel gaan om locaties die een agrarische functie kennen, maar waaraan een andere functie wordt toegeedeeld of toegedacht als om locaties die geen agrarische functie kennen, maar waaraan een niet-agrarische functie wordt toegeedeeld of toegedacht. Hieronder worden ook begrepen moderniseringslocaties. Het eerste lid, onderdeel b, regelt de grondslag voor het vestigen van een voorkeursrecht voor moderniseringslocaties die worden toegedacht in een gemeentelijke, provinciale of de nationale omgevingsvisie of in een programma. Voor moderniseringslocaties die in het omgevingsplan zijn toegeedeeld, zie daarvoor ook artikel 4.18 van de Omgevingswet, is de grondslag voor het vestigen van een voorkeursrecht begrepen in het eerste lid, onder a.

Het derde en vierde lid van dit artikel vereisen een provinciaal of nationaal belang wanneer er een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven op naam van een provincie of het Rijk. Dit ter afbakening van de bevoegdheid van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, respectievelijk van provinciale staten en gedeputeerde staten om een voorkeursrechtbeschikking te geven. Dat belang zal wanneer het een voorkeursrecht als bedoeld in het eerste lid, onder a en b, betreft blijken uit het omgevingsplan, een provinciale of een nationale omgevingsvisie of een programma. In het geval van een voorkeursrecht als bedoeld in het eerste lid, onder c, zal het belang moeten blijken uit de motivering bij de beschikking.

Artikel 9.2 (exclusiviteit voorkeursrecht)

Dit voorgestelde artikel regelt de situatie waarin meerdere bestuursorganen bevoegd zouden kunnen zijn op dezelfde onroerende zaak een voorkeursrecht te vestigen. Daarbij geldt op grond van het eerste en derde lid dat een provinciaal voorkeursrecht voor gaat op een gemeentelijk voorkeursrecht. Op grond van het tweede, derde en vijfde lid geldt dat een nationaal voorkeursrecht voor gaat op een gemeentelijk en op een provinciaal voorkeursrecht. Zo wordt voorkomen dat er op een onroerende zaak gelijktijdig verschillende voorkeursrechten door verschillende bestuursorganen zijn gevestigd.

Het vierde lid regelt dat wanneer op een onroerende zaak door gedeputeerde staten een voorkeursrecht op grond van voorgesteld artikel 9.1, tweede lid, is gevestigd, een gemeentelijk voorkeursrecht buiten toepassing blijft. Dit blijft het gedurende de tijd dat het voorkeursrecht gevestigd door gedeputeerde staten geldt. Dat betekent dat het geldt tot het tijdstip dat provinciale staten een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, eerste lid, vestigen of tot het tijdstip waarop het door gedeputeerde staten gevestigde voorkeursrecht vervalt.⁵⁹¹ Na de vestiging van een voorkeursrecht door gedeputeerde staten kan zich de situatie voordoen dat provinciale staten niet tot vestiging van een daaropvolgend voorkeursrecht beslissen. In die situatie moet worden voorkomen dat het gemeentelijk voorkeursrecht is vervallen als gevolg van de vestiging van een provinciaal voorkeursrecht⁵⁹² en dat de gemeente gedurende drie jaren niet opnieuw een voorkeursrecht zou kunnen vestigen op dezelfde grondslag.⁵⁹³ Vestigen provinciale staten binnen de termijn bedoeld in het voorgestelde artikel 9.4, tweede lid, (drie maanden) een voorkeursrecht op grond van één van de grondslagen in artikel 9.1, eerste lid, dan vervalt het gemeentelijk voorkeursrecht alsnog op grond van het bepaalde in artikel 9.2, derde lid. Vestigen provinciale staten niet binnen die termijn

⁵⁹¹ Voorgesteld artikel 9.4, tweede lid.

⁵⁹² Voorgesteld artikel 9.2, derde lid.

⁵⁹³ Voorgesteld artikel 9.3.

een opvolgend voorkeursrecht, dan vervalt het kortdurende voorkeursrecht van gedeputeerde staten als gevolg van artikel 9.4, tweede lid, en krijgt het gemeentelijk voorkeursrecht weer zijn volledige werking. Doordat het gemeentelijk voorkeursrecht niet is komen te vervallen als gevolg van de vestiging van het kortdurend voorkeursrecht door gedeputeerde staten, maar het gemeentelijk voorkeursrecht tijdelijk buiten toepassing is geweest, is het in het voorgestelde artikel 9.3 opgenomen verbod op herhaalde vestiging van voorkeursrechten op die situatie niet van toepassing.

Artikel 9.3 (vestigen nieuw voorkeursrecht)

Dit voorgestelde artikel is een voortzetting van de regel uit artikel 9c Wvg die hervestiging van een voorkeursrecht op dezelfde grondslag gedurende een periode uitsluit. Anders dan onder de Wvg zal die periode geen twee jaar, maar drie jaar bedragen. Zie voor de achtergrond hierbij het algemeen deel van deze memorie van toelichting.⁵⁹⁴ Bij de toepassing van dit artikel is voorts van belang dat de grondslag niet alleen uit de voorkeursrechtbeschikking kan blijken. De voorkeursrechtbeschikking kan zijn gebaseerd op bijvoorbeeld artikel 9.1, eerste lid, onder b, maar op grond van artikel 9.4, eerste lid, onder b, na verloop van drie jaren van rechtswege op het omgevingsplan.⁵⁹⁵ Zie hierover ook het algemeen deel van deze memorie van toelichting.⁵⁹⁶

Het tweede lid geeft een uitzondering op het bepaalde in het eerste lid. Als de voorkeursrechtbeschikking niet binnen de in het voorgestelde artikel 16.82a bedoelde termijn in de openbare registers is ingeschreven, en het voorkeursrecht dus niet is ingegaan, moet de beschikking worden ingetrokken. Dit lid regelt dat het daarna wel mogelijk blijft om opnieuw een voorkeursrechtbeschikking te nemen om alsnog het voorkeursrecht te vestigen.

Artikel 9.4 (geldingsduur voorkeursrecht)

In het voorgestelde eerste lid van dit artikel wordt geregeld wat de geldingsduur is van een voorkeursrecht. Die geldingsduur verschilt afhankelijk van de grondslag waarop het is gebaseerd. Zo ziet «10 jaar na het ingaan ervan» als bedoeld in het eerste lid, onder c, zowel op de datum van automatisch doorlopen van het voorkeursrecht als op de datum waarop het voorkeursrecht voor het eerst is gevestigd op grondslag van artikel 9.1, eerste lid, onder a. Het derde lid regelt de gevolgen van de vernietiging van een omgevingsplan voor daarop gebaseerde voorkeursrechten. Die vernietiging leidt er immers toe dat de grondslag voor de voorkeursrechten vervalt. Met het derde lid wordt de strekking van artikel 9c Wvg voortgezet waarin is bepaald dat een voorkeursrecht in een dergelijk geval tot een jaar na vernietiging van het omgevingsplan zijn geldigheid blijft behouden. Dit om het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen het omgevingsplan te herstellen. Hiertoe is ten opzichte van de Wvg verduidelijkt wat de geldingsduur is van een voorkeursrecht in de situatie dat het omgevingsplan tijdig wordt hersteld. Dan blijft voor het voorkeursrecht de geldingsduur die het direct voorafgaande aan de vernietiging had in stand, de vernietiging van het omgevingsplan heeft in deze situatie geen invloed op de oorspronkelijke geldingsduur. Het bestuursorgaan dat het voorkeursrecht heeft gevestigd kan daarnaast besluiten om het voorkeursrecht toch in te trekken. In dat

⁵⁹⁴ Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.9 van deze memorie van toelichting.

⁵⁹⁵ Voorgesteld artikel 9.1, eerste lid, onder a.

⁵⁹⁶ Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.7 van deze memorie van toelichting.

geval vervalt het voorkeursrecht met ingang van het tijdstip van de intrekking

Zie voor de achtergronden bij dit artikel het algemeen deel van deze memorie van toelichting.⁵⁹⁷

Artikel 9.5 (intrekking en verval van voorkeursrecht of vernietiging van voorkeursrechtbeschikking)

Wanneer een voorkeursrecht niet meer voldoet aan de eisen gesteld aan de vestiging ervan zoals die blijken uit het voorgestelde artikel 9.1, moet het voorkeursrecht worden ingetrokken. Ook wanneer een voorkeursrechtbeschikking niet tijdig in de openbare registers wordt ingeschreven, moet het voorkeursrecht worden ingetrokken. Het eerste lid regelt dat dit onverwijld moet gebeuren.

Daarnaast moet het voorkeursrecht ook in het register worden doorgehaald. Een besluit tot intrekking van een voorkeursrecht maakt nog niet dat het voorkeursrecht ook uit het register verdwijnt, terwijl dit voor de kenbaarheid ervan wel van belang is. Met andere woorden, de situatie kan zich voordoen dat een voorkeursrechtbeschikking is ingetrokken, maar dat bijvoorbeeld de notaris die bij een vervreemding van onroerende zaken het register raadpleegt nog in de veronderstelling is dat er een voorkeursrecht geldt. Dat is een onwenselijke situatie. Om die reden vereist het tweede lid dat het bestuursorgaan dat het voorkeursrecht intrekt ook zorg draagt voor het onverwijld in het register laten doorhalen van het ingetrokken voorkeursrecht. Daarnaast kan de voorkeursrechtbeschikking worden vernietigd of kan het voorkeursrecht op basis van dit hoofdstuk van rechtswege vervallen. Ook in die gevallen zal het bestuursorgaan dat het voorkeursrecht heeft gevestigd, het voorkeursrecht onverwijld in het register moeten laten doorhalen.

Het derde lid vereist dat het bestuursorgaan van de intrekking en het verval van het voorkeursrecht of de vernietiging van de voorkeursrechtbeschikking mededeling doet aan de eigenaren en de beperkt gerechtigden die het aangaat. Dit laatste is nieuw ten opzichte van de Wvng en bevordert de kenbaarheid van het eindigen van een voorkeursrecht en daarmee ook van het eindigen van de beperkingen aan de vervreemding van de betrokken onroerende zaken.

Zie voorts over de intrekking van voorkeursrechtbeschikkingen het algemeen deel van deze memorie van toelichting.⁵⁹⁸

Artikel 9.6 (bevoegd gezag)

Dit voorgestelde artikel bepaalt welke organen het bevoegd gezag zijn voor de toepassing van deze afdeling. Dit bevoegd gezag is te onderscheiden van het bevoegd gezag voor de vestiging en intrekking van het voorkeursrecht en enkele daarmee samenhangende taken in de voorgestelde afdeling 9.1. Hoewel het de rechtspersoon is die al dan niet overgaat tot aankoop van de aangeboden onroerende zaak, wordt de beslissing daarover genomen door het bestuursorgaan dat bevoegd is daarover namens de rechtspersoon te beslissen. De vervreemder heeft op grond van dit hoofdstuk, zie ook hierna, de plicht om als hij wenst te vervreemden, de onroerende zaak eerst aan te bieden aan degene op wiens naam het voorkeursrecht is gevestigd. Dat is in dit kader altijd een gemeente, een provincie of de Staat. Het gaat daar om de privaatrechte-

⁵⁹⁷ Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.7 van deze memorie van toelichting.

⁵⁹⁸ Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.8 van deze memorie van toelichting.

lijke rechtspersonen die tot verwerving kunnen overgaan. Tegelijkertijd moeten daarover krachtens dit hoofdstuk besluiten worden genomen. Om enerzijds te verduidelijken dat die besluiten genomen kunnen worden door het college van burgemeester en wethouders dat het aangaat, gedeputeerde staten die het aangaat en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en anderzijds te vermijden dat in meerdere artikelen diezelfde opsomming steeds terug moet komen, geeft dit artikel de grondslag voor de bevoegdheid van die bestuursorganen. Voor een nadere toelichting zie paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 9.7 (hoofdregel bij vervreemding)

Degene die tot vervreemding over wil gaan van een goed waarop een voorkeursrecht is gevestigd kan dat in beginsel alleen doen door het eerst aan te bieden aan het bevoegd gezag. Op deze hoofdregel gelden uitzonderingen, die zijn opgenomen in de voorgestelde artikelen 9.8, 9.9, 9.10 en 9.11. Het voorkeursrecht rust op de onroerende zaak, maar omdat het voorkeursrecht gelet op de definitie van vervreemding (opgenomen in de bijlage) naast vervreemding van de zaak als zodanig ook kan zien op het vervreemden van beperkte rechten, wordt in dit artikel en in navolgende artikelen waar dit een rol speelt gesproken over «goed». Die term omvat op basis van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW)⁵⁹⁹ zowel de onroerende zaak als de beperkte rechten.

Artikel 9.8 (uitzonderingen op hoofdregel)

In dit voorgestelde artikel worden de uitzonderingsgronden van artikel 10, tweede lid, Wvg voortgezet, maar met enkele wijzigingen. In onderdeel a is de vervreemding aan de echtgenoot of de geregistreerd partner toegevoegd. De al bestaande uitzondering voor de verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap is in onderdeel b verbreed tot alle vervreemdingen vanwege de verdeling van een gemeenschap. Met gemeenschap wordt hier bedoeld de gemeenschap als bedoeld in artikel 3:166 BW. De verdeling van een gemeenschap betreft altijd de toedeling van het goed aan één of meerdere van de deelgenoten van de gemeenschap.⁶⁰⁰ Vervreemding van een goed dat tot een gemeenschap behoort aan derden valt hier dus niet onder. Verder zal de aanwijzing bedoeld in onderdeel d niet langer door de Kroon, maar door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties plaatsvinden. Voorts zijn aan die opsomming in onderdeel d de gemeenten toegevoegd zodat ook een overeenkomst met een gemeente onder de uitzonderingen valt. Zie voor de achtergrond bij de wijzigingen het algemeen deel van deze memorie van toelichting.⁶⁰¹

Artikel 9.9 (uitzondering op hoofdregel bij vervreemding vanwege een gesloten overeenkomst)

De uitzondering in dit voorgestelde artikel stemt overeen met artikel 10, derde en vierde lid, Wvg. Met dit artikel kan een vervreemding op basis van een overeenkomst die is gesloten voorafgaand aan de vestiging van een voorkeursrecht en die voorts voldoet aan de in dit artikel gestelde voorwaarden doorgang vinden. In het eerste lid, onder b, wordt geregeld dat de overeenkomst die voor uitzondering in aanmerking komt in de openbare registers moet zijn ingeschreven voordat een voorkeursrechtbeschikking is bekendgemaakt. Hoewel het voorkeursrecht dan nog niet

⁵⁹⁹ Artikel 3:1 BW.

⁶⁰⁰ Artikel 3:182 BW.

⁶⁰¹ Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.10 van deze memorie van toelichting.

ingaat, die gaat op basis van dit wetsvoorstel in op het moment van inschrijving in de openbare registers, is gekozen voor dat moment. Wanneer zou worden aangesloten bij het moment van ingaan van het voorkeursrecht ontstaat het risico op het sluiten en inschrijven van overeenkomsten tussen het moment van bekendmaking van de voorkeursrechtbeschikking en het moment van de inschrijving in de openbare registers. Daarmee zou een ruimere werking aan de uitzondering worden gegeven dan nu het geval is en dan past bij deze regeling. Daarom is gekozen voor het moment van bekendmaking van de voorkeursrechtbeschikking.

Artikel 9.10 (uitzondering op hoofdregel bij vervreemding vanwege gewichtige redenen)

Dit voorgestelde artikel is een ongewijzigde voortzetting van artikel 10, zesde lid, Wvg.

Het besluit op een verzoek als bedoeld in dit artikel is een besluit in de zin van de Awb en staat derhalve open voor bezwaar en beroep voor belanghebbenden. Zie verder het algemeen deel van deze memorie van toelichting.⁶⁰²

Artikel 9.11 (uitzondering op hoofdregel vanwege verwezenlijking omgevingsplan)

Het in dit voorgestelde artikel geregelde is nieuw ten opzichte van de Wvg. Dit betreft de situatie waarin een vervreemder aantoont dat de beoogde verkrijger bereid en in staat is om de nieuwe functie te verwezenlijken in overeenstemming met de wijze zoals die bij of op grond van het omgevingsplan is voorzien. Als een eigenaar van de onroerende zaak waarop een voorkeursrecht is gevestigd, zelf het omgevingsplan wil verwezenlijken zonder het te vervreemden staat de huidige regeling voor het voorkeursrecht daar niet aan in de weg. Anders wordt het wanneer de eigenaar wil vervreemden aan een partij die dit verwezenlijken van het omgevingsplan op zich wil nemen. In dit artikel wordt de mogelijkheid gecreëerd om in die situatie onder voorwaarden toch te kunnen vervreemden. Deze bepaling gaat alleen op bij een toegedeelde functie op basis van een omgevingsplan, omdat dit instrument meer dan de beleidsdocumenten gericht is op verwezenlijking van de plannen die het bevoegd gezag met een locatie heeft. Het bevoegd gezag moet op basis van de bij het verzoek voor dit besluit aangeleverde informatie en de in dit artikel opgenomen criteria een besluit nemen over het verzoek. Dat besluit is een besluit in de zin van de Awb en staat dus open voor bezwaar en beroep voor belanghebbenden. Zie verder het algemeen deel van deze memorie van toelichting.⁶⁰³

Artikelen 9.12 (uitnodiging tot onderhandeling over vervreemding aan gemeente, provincie of Staat) en 9.13 (beslistermijn voor besluit over bereidheid tot verkrijging).

De voorgestelde artikelen 9.12 en 9.13 geven regels over de wijze waarop een aanbieding van de vervreemder aan het bevoegd gezag en de reactie daarop van de laatste verloopt. De vervreemder geeft de wens te kennen tot vervreemding van de onroerende zaak over te willen gaan aan degene op wiens naam het voorkeursrecht is gevestigd (een gemeente, een provincie of de Staat). Bij algemene maatregel van bestuur zullen op basis van artikel 16.88, eerste lid, onder f, regels worden gesteld over de bij de

⁶⁰² Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.10 van deze memorie van toelichting.

⁶⁰³ Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.10 van deze memorie van toelichting.

uitnodiging tot onderhandeling te verstrekken gegevens.⁶⁰⁴ Daarbij kan gedacht worden aan hetgeen nu al wordt vereist in artikel 11, tweede lid, Wvg. Het bevoegd gezag heeft in reactie op de uitnodiging volgens artikel 9.13 zes weken de tijd om aan de eigenaar te laten weten wel of niet bereid te zijn tot verkrijging, tegen nader overeen te komen voorwaarden.

Artikel 9.14 (rechtsgevolg ontbreken bereidheid of overschrijding van beslistermijn)

Als het bevoegd gezag niet ingaat op de uitnodiging tot onderhandeling of niet tijdig reageert of besluit niet bereid te zijn het goed te kopen of anderszins te verkrijgen, dan heeft dit gevolgen voor zowel het bevoegd gezag als de vervreemder.

Voor voorkeursrechten die zijn gebaseerd op de grondslag bedoeld in het voorgestelde artikel 9.1, eerste lid, onder a, b, c, en tweede lid, geldt op basis van het eerste lid dat als het bevoegd gezag aangeeft niet aan te willen kopen of op een andere manier het goed te verkrijgen de vervreemder gedurende drie jaar het in de uitnodiging vermelde goed aan een ander mag vervreemden zonder nieuwe tussenkomst van het bevoegd gezag. Dit laatste geldt ook als het bevoegd gezag binnen de in het voorgestelde artikel 9.13 gestelde beslistermijn geen beslissing neemt. De vervreemding leidt in die gevallen niet tot het vervallen van het voorkeursrecht. Wordt binnen die drie jaar het goed aan een derde vervreemd, dan is die derde gebonden aan het voorkeursrecht en geldt dat het goed niet opnieuw kan worden vervreemd zonder dat het eerst aan het bevoegd gezag wordt aangeboden. Als het goed niet binnen drie jaar wordt vervreemd, is de vervreemder na afloop van die periode opnieuw gehouden om bij een vervreemding het goed eerst aan het bevoegd gezag aan te bieden.

Als de bereidheid een goed betreft waarop een voorkeursrecht rust dat is gebaseerd op een omgevingsplan en het voorkeursrecht ten minste vijf jaar is gebaseerd op dat plan, dan vervalt op basis van het tweede lid het voorkeursrecht. De eigenaar of rechthebbende kan dan vrijelijk vervreemden. De termijn van vijf jaar begint te lopen zodra het omgevingsplan de functie toedeelt waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd. Het kan daarom zowel gelden voor voorkeursrechten die direct op basis van dat omgevingsplan zijn gevestigd als op voorkeursrechten die al eerder zijn gevestigd, bijvoorbeeld op basis van een gemeentelijke omgevingsvisie en vanwege het doorlopen van de geldigheidsduur op basis van artikel 9.4 inmiddels zijn gebaseerd op het omgevingsplan. Hierbij is tevens van belang dat artikel 9.3 uitsluit dat binnen een periode van drie jaar na het vervallen van het voorkeursrecht voor dezelfde onroerende zaak door hetzelfde bevoegde gezag een nieuw voorkeursrecht wordt gevestigd. De in het tweede lid opgenomen regeling is nieuw ten opzichte van de Wvg. Zie voor de achtergronden bij de keuze hiervoor het algemeen deel van deze memorie van toelichting.⁶⁰⁵

Artikel 9.16 (verzoek om gerechtelijke procedure tot vaststelling van de prijs)

Als het bevoegd gezag heeft aangegeven bereid te zijn het goed te verkrijgen, kan de vervreemder tijdens de onderhandelingen over die aankoop een verzoek doen aan het bevoegd gezag om de rechtbank een

⁶⁰⁴ In dit wetsvoorstel vernummerd tot 16.139.

⁶⁰⁵ Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.8 van deze memorie van toelichting.

oordeel te laten geven over de prijs. Zie voor verdere toelichting op deze procedure het algemeen deel van deze memorie van toelichting.⁶⁰⁶ In de voorgestelde artikelen 16.122 en 16.123 staan de voor de toepassing van dit artikel van belang zijnde regels rond benoeming van deskundigen, uitspraaktermijnen en rechtsmiddelen.

Artikel 9.17 (rechtsgevolg niet indienen of intrekken verzoek)

Het bevoegd gezag is op grond van het voorgestelde artikel 9.16 aangegeven om te besluiten al dan niet een verzoek aan de rechter te doen voor gerechtelijke vaststelling van de prijs. Dit geschiedt bij procesinleiding. Dit artikel regelt de gevolgen wanneer dit verzoek niet wordt gedaan of wanneer een verzoek wel is gedaan, maar lopende de procedure wordt ingetrokken.

Het eerste lid van het voorgestelde artikel regelt dat wanneer het bevoegd gezag niet binnen vier weken na het verzoek van de vervreemder een verzoek heeft ingediend bij de rechtbank of als het bevoegd gezag het verzoek om de prijs vast te stellen wel heeft ingediend, maar later intrekt, dit gevolgen heeft voor voorkeursrechten die zijn gebaseerd op de grondslag bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder a, b en c, en tweede lid. De vervreemder mag dan gedurende drie jaar het in de uitnodiging vermelde goed aan een ander vervreemden zonder dat het opnieuw moet worden aangeboden aan het bevoegd gezag. De eventuele vervreemding in die periode leidt niet tot het vervallen van het voorkeursrecht. Wordt binnen die drie jaar het goed aan een derde vervreemd, dan is die derde gebonden aan het voorkeursrecht en geldt dat die het verkregen goed niet opnieuw kan worden vervreemd zonder dat het eerst aan het bevoegd gezag wordt aangeboden. Als het goed niet binnen drie jaar wordt vervreemd, is de vervreemder na afloop van die periode opnieuw gehouden om bij een vervreemding het goed eerst aan het bevoegd gezag aan te bieden.

Het tweede lid regelt de gevolgen voor een voorkeursrecht gebaseerd op artikel 9.1, eerste lid, onder a. Als het niet tijdig indienen van het verzoek of de intrekking van het verzoek een goed betreft waarop een voorkeursrecht rust dat is gebaseerd op basis van een omgevingsplan en het voorkeursrecht is ten minste vijf jaar gebaseerd op dat plan, vervalt het voorkeursrecht. De termijn van vijf jaar begint te lopen zodra het omgevingsplan de functie toedeelt waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd. Het kan daarom zowel gelden voor voorkeursrechten die direct op basis van dat omgevingsplan zijn gevestigd als op voorkeursrechten die al eerder zijn gevestigd, bijvoorbeeld op basis van een gemeentelijke omgevingsvisie en vanwege het doorlopen van de geldigheidsduur op basis van voorgesteld artikel 9.4 inmiddels zijn gebaseerd op het omgevingsplan. De vervreemder kan dan vrijelijk vervreemden. Hierbij is tevens van belang dat het voorgestelde artikel 9.3 uitsluit dat binnen een periode van drie jaar na het vervallen van het voorkeursrecht voor dezelfde onroerende zaak door hetzelfde bevoegde gezag een nieuw voorkeursrecht wordt gevestigd.

Artikelen 9.18 (verzoek om gerechtelijke procedure tot overdracht van het goed) en 9.19 (rechtsgevolg afwijzing van het verzoek tot overdracht van het goed)

Als het bevoegd gezag niet tot aankoop wil overgaan en er bij de eigenaar bijzondere persoonlijke omstandigheden zijn, dan kan de eigenaar de rechtbank verzoeken, net als onder artikel 15 Wvg, om te bepalen dat het

⁶⁰⁶ Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.11 van deze memorie van toelichting.

bevoegd gezag gehouden is medewerking te verlenen aan de vervreemding tegen een door de rechtbank vast te stellen prijs.

Als het verzoek wordt afgewezen, mag de eigenaar gedurende drie jaar het in de uitnodiging vermelde goed aan een ander vervreemden zonder nieuwe tussenkomst van het bevoegd gezag. De vervreemding leidt in die gevallen niet tot het vervallen van het voorkeursrecht. De nieuwe eigenaar is gebonden aan dat voorkeursrecht.

In de voorgestelde artikelen 16.122 en 16.123 staan de voor de toepassing van deze artikelen van belang zijnde regels rond benoeming van deskundigen, uitspraaktermijnen en rechtsmiddelen.

Artikel 9.20 (notariële akte tot levering) en artikel 9.21 (inschrijving notariële akte tot levering)

Deze voorgestelde artikelen zijn een voortzetting van de artikelen 14, 15 en 24 Wvg. Artikel 9.20 regelt de eigendomsoverdracht van een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht is gevestigd aan de gemeente, de provincie of de Staat. Het eerste lid van dat artikel betreft de situatie waarin het bevoegd gezag in beginsel bereid is het goed te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen en de rechter bij beschikking een oordeel over de prijs heeft gegeven. Het tweede lid betreft de situatie dat de rechter bij beschikking heeft geoordeeld dat een verzoek tot overdracht van het goed als bedoeld in artikel 9.18 moet worden toegewezen. Artikel 9.21 regelt dat vervreemding van een onroerende zaak anders dan aan een gemeente, een provincie of aan de Staat, bij notariële akte tot levering alleen kan plaatsvinden als daarbij de in dit artikel voorgeschreven notariële verklaring wordt opgenomen.

Artikel 9.22 (nietigheid van rechtshandelingen strijdig met voorkeursrecht)

Dit voorgestelde artikel is een voortzetting van artikel 26 Wvg. Tegen rechtshandelingen die worden verricht in strijd met hetgeen in dit hoofdstuk is bepaald, kan een gemeente, een provincie of de Staat optreden. Binnen acht weken nadat het bevoegd gezag een afschrift heeft ontvangen van de akte waarin de rechtshandeling is vevat, kan het de nietigheid ervan inroepen bij de rechtbank. Als het bevoegd gezag schriftelijk heeft ingestemd met de rechtshandeling dan zal het verzoek niet ontvankelijk zijn.

Hoofdstuk 1, onderdeel E (Hoofdstuk 10 Omgevingswet)

Artikelen 10.10a tot en met 10.10e (gedoogplichten landinrichting)

Voor de voorbereiding en uitvoering van de in het inrichtingsprogramma beschreven werkzaamheden kan het nodig zijn inbreuk te maken op de rechten van eigenaren en andere rechthebbenden. Dit varieert van graaf- en meetwerkzaamheden voor de voorbereiding van landinrichting tot het slopen, bouwen of verplaatsen van bouwwerken. De voorgestelde artikelen bepalen dat rechthebbenden de uitvoering van deze werkzaamheden moeten gedogen.

Het voorgestelde artikel 10.10a houdt de omzetting in van artikel 22, eerste lid, van de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: Wilg). De voorgestelde artikelen 10.10b tot en met 10.10d houden de omzetting in van de artikelen 41 en 45 Wilg.

Artikel 10.10f (gedoogplichten voorbereidende werkzaamheden onteigening)

Dit voorgestelde artikel is een voortzetting van artikel 64b, tweede lid, van de Onteigeningswet. De vergoeding van schade als gevolg van deze gedoogplicht wordt,⁶⁰⁷ net als de schadevergoeding van andere gedoogplichten op grond van deze wet, in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet geregeld. De regeling daarvoor wordt door middel van de Invoeringswet Omgevingswet aan de Omgevingswet toegevoegd. Voor eventuele overgangssituaties ten aanzien van schadevergoeding voorziet artikel 4.9 in overgangsrecht.

Hoofdstuk 1, onderdeel F (Hoofdstuk 11 Omgevingswet)

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de onteigening van onroerende zaken. Kortheidshalve worden de onteigende onroerende zaken in de artikelsge wijze toelichting bij dit hoofdstuk aangeduid als «zaken». Daar waar niet de onteigende zaken worden bedoeld, maar bijvoorbeeld de overblijvende onroerende zaken, wordt dat in de toelichting tot uitdrukking gebracht. Omdat de Omgevingswet alleen regels geeft voor de onteigening van onroerende zaken, worden in de toelichting bij dit hoofdstuk geen roerende zaken verstaan onder het begrip «zaak».

Artikel 11.3 (aanwijzing van te onteigenen onroerende zaken)

Het eerste lid van de voorgestelde bepaling regelt dat de onteigeningsbeschikking specificereert op welke zaken de onteigening betrekking heeft.

Het tweede lid is de voortzetting van het huidige artikel 38 van de Onteigeningswet. Het regelt dat het bestuursorgaan op verzoek van de eigenaar het zogenoemde «overblijvende» overneemt. In de in dit lid bedoelde situaties wordt zo voorkomen dat een eigenaar als gevolg van een onteigening achterblijft met een deel van zijn zaak dat doorgaans moeilijk zal zijn te vervreemden. Het staat volledig ter beoordeling van de eigenaar of hij toepassing van deze regel in zijn geval wenst. Als de eigenaar een beroep doet op dit artikel en het verzoek voldoet aan de voorwaarden genoemd in dit artikel, dan is er geen nadere afwegingsruimte voor het bestuursorgaan. Het overblijvende moet dan worden opgenomen in de onteigeningsbeschikking.

Artikel 11.6 (grondslagen onteigeningsbelang)

Deze voorgestelde bepaling verbindt de uitoefening van de bevoegdheid om tot onteigening te besluiten aan toegedeelde functies aan locaties (hierna: functies) in samenhang met een aantal instrumenten in de Omgevingswet. De verbinding bestaat uit de eis dat de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is, mogelijk moet zijn gemaakt in een van die wettelijke instrumenten, onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer. Dit betreft achtereenvolgens het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en het projectbesluit. De aan een locatie toegedeelde functie kan worden afgeleid uit het samenstel van de op de locatie geldende regels. Het is dus niet nodig dat in het besluit aan de locatie een functie-aanduiding is toegekend. Eventueel in het betreffende besluit opgenomen functie-aanduidingen hebben immers geen zelfstandig rechtsgevolg en kunnen dus niet als zelfstandige grondslag voor onteigening dienen.

⁶⁰⁷ Artikel 64b, derde lid, van de Onteigeningswet.

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet,⁶⁰⁸ wordt aan deze drie instrumenten de voorwaarde gesteld dat zij *vastgesteld* moeten zijn voordat de onteigeningsbeschikking kan worden gegeven. Hierdoor kan een onteigeningsbeschikking niet worden gegeven onder verwijzing naar een *ontwerp* van een van deze instrumenten. Zoals is toegelicht, houdt deze voorwaarde een procedurele waarborg in dat een belanghebbende zijn zienswijzen over het juridische instrument naar voren heeft kunnen brengen. Voor de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit geldt in dit verband dat zij op grond van de Omgevingswet in beginsel niet wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Toch moet ook de belanghebbende wiens zaak nodig is voor de uitvoering van een beoogde afwijking en die (daarom) naar verwachting bedenkingen heeft tegen een aangevraagde omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in de gelegenheid worden gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen. Aan de beide voorwaarden van artikel 4:8 Awb is namelijk voldaan.⁶⁰⁹ Kortheidshalve wordt verder verwezen naar paragraaf 4.16.6 over de omgevingsvergunning, onder «Vorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning» van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.⁶¹⁰

Benadrukt wordt dat niet de voorwaarde wordt gesteld dat het omgevingsplan, de omgevingsvergunning of het projectbesluit onherroepelijk is. Wanneer het bevoegd gezag zou moeten wachten tot het instrument onherroepelijk is geworden voordat het de onteigeningsbeschikking zou kunnen geven, zou dat tot te grote vertraging leiden voor de verwezenlijking van de beoogde vorm van beheer, gebruik of ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Voor de uiteindelijke eigendomsovergang is uiteraard wel vereist dat het instrument onherroepelijk is geworden. Voor deze tweede procedurele waarborg wordt verwezen naar voorgesteld artikel 11.16, eerste lid, onder b.

Artikel 11.8 (onderbouwing noodzaak in verband met de openbare orde) tot en met artikel 11.10 (onderbouwing noodzaak in verband met de leefbaarheid, gezondheid en veiligheid)

Titel IV van de Onteigeningswet voorziet niet alleen in de «gewone» bestemmingsplanonteigening, maar biedt ook grondslagen voor onteigening in een aantal meer specifieke situaties. Deze zijn opgenomen in artikel 77, eerste lid, van de Onteigeningswet.

Artikel 77, eerste lid, ten zevende en ten achtste, van de Onteigeningswet voorziet in bijzondere grondslagen voor onteigening met het oog op de belangen van de handhaving van de openbare orde en de Opiumwet, en voor onteigening met het oog op de belangen van de leefbaarheid, gezondheid en veiligheid. De verschillende aanschrijvingen en handhavingsbesluiten die in artikel 77, eerste lid, worden genoemd, kunnen als grondslag voor onteigening dienen als zij onherroepelijk zijn geworden. Onder de Omgevingswet blijft behoefte bestaan aan de mogelijkheid om te onteigenen in verband met deze belangen.

⁶⁰⁸ Paragraaf 6.3, onder «het algemeen belang» van deze memorie van toelichting.

⁶⁰⁹ Artikel 4:8 Awb, eerste lid, bepaalt dat voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, het die belanghebbende stelt in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:

a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en

b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

⁶¹⁰ Zie paragraaf 4.16.6 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.

De onteigeningsgrondslagen van artikel 77, eerste lid, ten zevende en ten achtste, van de Onteigeningswet betreffen activiteiten die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving negatief beïnvloeden en een doelmatig gebruik van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften belemmeren (zie artikel 1.2 en 1.3 van de Omgevingswet).⁶¹¹ Concreet gaat het om situaties als bedoeld in de zogenoemde Wet Victor,⁶¹² namelijk woningen die zijn gesloten wegens overtreding van de Woningwet, de Gemeentewet, een gemeentelijke verordening of de Opiumwet en woningen die zijn gesloten in verband met bedreiging van de leefbaarheid, gezondheid en veiligheid. Als uiterste middel kan in dergelijke situaties onteigening nodig zijn om de fysieke leefomgeving weer geschikt te maken voor het doelmatige gebruik ter vervulling van maatschappelijke behoeften. In termen van de voorgestelde regeling voor onteigening vallen deze situaties vanwege hun relevantie voor de fysieke leefomgeving onder de elementen «gebruik» en «beheer» van de fysieke leefomgeving zodat een onteigeningsbelang als bedoeld in voorgesteld artikel 11.5, onderdeel a, kan bestaan.

De voorgestelde artikelen 11.8 tot en met 11.10 voorzien in de omzetting van de onteigeningsmogelijkheden op grond van artikel 77, eerste lid, ten zevende en ten achtste, van de Onteigeningswet. Het verschil tussen de regeling in de Onteigeningswet en de voorgestelde regeling betreft de grondslag die voor de onteigening wordt gebruikt. Waar de Onteigeningswet afzonderlijke grondslagen biedt, volstaat de Omgevingswet met één algemene grondslag: het onteigeningsbelang. Een onteigeningsbeschikking kan alleen worden gegeven als er een onteigeningsbelang is: een onteigening moet in het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving zijn.⁶¹³ Zoals hiervoor is aangegeven, kan ook in de hier bedoelde situaties een onteigeningsbelang bestaan.

De verschillende aanschrijvingen en handhavingsbesluiten die in artikel 77, eerste lid, van de Onteigeningswet worden genoemd en die als grondslag voor onteigening kunnen dienen als zij onherroepelijk zijn geworden, keren in aangepaste vorm in de voorgestelde artikelen terug. Zij bieden niet langer een afzonderlijke grondslag voor onteigening, maar vullen het noodzaakcriterium aan dat voor onteigening in het algemeen geldt.⁶¹⁴ Concreet houdt dit in dat het bevoegd gezag pas tot onteigening kan besluiten nadat eerst is geprobeerd het belang van het gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving te behartigen door de inzet van minder ingrijpende instrumenten: de genoemde aanschrijvingen en handhavingsbesluiten. De overige wettelijke criteria voor onteigeningsbeschikkingen, zoals de eis van voldoende minnelijk overleg, gelden onverkort voor de besluitvorming over onteigening in de bedoelde specifieke situaties.

Dat de aanschrijvingen en handhavingsbesluiten in de artikelen 11.8 tot en met 11.10 in het noodzaakcriterium zijn begrepen, brengt niet mee dat de afwegingskaders die voor die aanschrijvingen en besluiten gelden, zelf onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. De relatie tussen enerzijds de handhaving van de openbare orde, de Opiumwet, de Woningwet en anderzijds de Omgevingswet is indirect en loopt over de band van het onteigeningsbelang en een op de situatie toegesneden noodzaakcriterium in aanvulling op het noodzaakcriterium dat voor alle onteigeningen geldt.

⁶¹¹ Zie artikelen 1.2 en 1.3 van de Omgevingswet.

⁶¹² Stb. 2002, 348.

⁶¹³ Voorgesteld artikel 11.5, onderdeel a.

⁶¹⁴ Voorgesteld artikel 11.5, onder b.

Het voorgestelde artikel 11.8 bevat de omzetting van artikel 77, eerste lid, ten zevende, van de Ontheiligingswet voor zover dat verband houdt met de handhaving van de openbare orde. Het betreft een vorm van ontheiliging die mogelijk is gemaakt door de Wet Victor.

Het voorgestelde artikel 11.10 bevat de omzetting van artikel 77, eerste lid, ten zevende, voor zover dat verband houdt met de handhaving van de Opiumwet. Ook dit betreft een vorm van ontheiliging die mogelijk is gemaakt door de Wet Victor.

Het voorgestelde artikel 11.10 bevat de omzetting van artikel 77, eerste lid, ten achtste, van de Ontheiligingswet. Deze vorm van ontheiliging is mogelijk gemaakt door de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, de zogenoemde Rotterdamwet.⁶¹⁵

Enkele andere ontheiligingsgrondslagen van artikel 77, eerste lid, van de Ontheiligingswet kunnen vervallen omdat zij overbodig zijn geworden, hetzij doordat de regeling van ontheiliging in de Omgevingswet een andere systematiek heeft, hetzij doordat de wetgeving waarmee de grondslagen samenhangen is gewijzigd en de Ontheiligingswet daarop niet is aangepast.

Zo is artikel 77, eerste lid, ten tweede, dat de zogenoemde bouwplanontheiliging in het belang van de volkshuisvesting mogelijk maakt, overbodig vanwege de andere systematiek van de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet zal in voorkomend geval gekozen kunnen worden voor een «gewone» ontheiliging waarin het ontheiligingsbelang van het gebruik en beheer van de fysieke leefomgeving wordt gebaseerd op de functies die in een omgevingsplan aan een locatie zijn toegeedeeld, eventueel met de aanwijzing van een moderniseringslocatie. Het ontheiligingsbelang kan ook worden gebaseerd op een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Artikel 77, eerste lid, ten vijfde, maakt ontheiliging nog mogelijk voor de verwijdering van onbewoonbaar verklaarde woningen. Deze bepaling is overbodig geworden doordat de Woningwet vanaf 2007 niet meer voorziet in de onbewoonbaarverklaring van woningen.

Aan de grondslag van artikel 77, eerste lid, ten zesde, voor snellere ontheiliging voor de uitvoering van vastgestelde, maar nog niet onherroepelijk geworden bestemmingsplannen, inpassingsplannen of projectbesluiten die gecoördineerd worden, bestaat geen behoefte meer omdat de voorgestelde nieuwe systematiek geen vervroegde ontheiliging kent. Voor alle ontheiligingen geldt voortaan dat de eigendom pas kan overgaan nadat het besluit op basis waarvan het ontheiligingsbelang is gemotiveerd, onherroepelijk is geworden.

Artikel 11.12 (vervallen ontheiligingsbeschikking)

Als de ontheiligingsbeschikking is gegeven, kan er nog niet worden ontheiligend. Het voorgestelde artikel 11.16, eerste lid, regelt de vereisten voor een ontheiliging. Een van de voorwaarden is dat een ontheiligingsbeschikking onherroepelijk is.⁶¹⁶ Uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de eigenaar en andere belanghebbenden is het niet wenselijk om te lang onzekerheid te laten bestaan over de ontheiliging. Om die reden vervalt een ontheiligingsbeschikking wanneer niet binnen twaalf maanden na het onherroepelijk worden daarvan de volgende stap in de procedure is gezet. Die stap is het verzoek van de ontheilgenaar aan de rechtbank om de schadeloosstelling vast te stellen, zie het voorgestelde artikel 11.14. Ook de Ontheiligingswet kent bepalingen met een vergelijkbare strekking.⁶¹⁷ De Ontheiligingswet regelt dat nadat het koninklijk besluit tot

⁶¹⁵ Stb. 2005, 725.

⁶¹⁶ Zie het voorgestelde artikel 11.16, eerste lid, onder a.

⁶¹⁷ Zoals de artikelen 64a, vierde lid, en 78, achtste lid, van de Ontheiligingswet.

onteigening is genomen, de onteigenaar uiterlijk binnen twee jaar de eigenaar en andere belanghebbenden moet dagvaarden bij de rechtbank. In het hier voorgestelde artikel wordt die strekking overgenomen. Wel wordt daarbij voorgesteld om de termijn van twee jaar te verkorten naar één jaar. Zo blijft er enerzijds voldoende tijd voor de onteigenaar om met de onherroepelijke beschikking in de hand te proberen er toch nog minnelijk uit te komen en komt er anderzijds, als het minnelijk overleg niet slaagt, eerder duidelijkheid over de schadeloosstelling voor de belanghebbenden.

Artikel 11.13 (geen coördinatie met andere besluiten)

Op onteigeningsbeschikkingen is de hoofdregel van rechtsbescherming in twee instanties van toepassing. De voorgestelde bepaling sluit uit dat op een onteigeningsbeschikking de coördinatieprocedure kan worden toegepast. Dit is nodig omdat anders bij toepassing van die procedure voor onteigeningszaken beroep in één instantie zou openstaan.

Artikel 11.14 (verzoekprocedure schadeloosstelling)

Nadat de onteigeningsbeschikking is gegeven, start de onteigenaar de schadeloosstellingsprocedure door een verzoek tot vaststelling van de schadeloosstelling in te dienen bij de rechtbank. De bevoegde rechtbank is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de zaak geheel of grotendeels ligt.

Artikel 11.15 (verzoek verlijden onteigeningsakte) en artikel 11.18 (rechtsgevolgen inschrijven onteigeningsakte)

Uiterlijk binnen twee maanden nadat aan de voorwaarden om een onteigeningsakte op te maken is voldaan, verzoekt de onteigenaar een notaris die akte te verlijden en in te schrijven in de openbare registers. Als dit verzoek niet binnen die termijn is gedaan, kan het verzoek niet meer door de notaris worden behandeld. Met het stellen van deze termijn is beoogd ook in de laatste fase de voortgang in de onteigening te houden en te voorkomen dat er een lange periode kan ontstaan waarin wel aan alle voorwaarden om daadwerkelijk tot onteigening over te gaan is voldaan, maar de laatste stap niet wordt gezet. Het is voor de eigenaar die het betreft van belang dat er geen onzekerheid ontstaat over de periode waarbinnen de onteigening wordt geëffectueerd. De inschrijving van de onteigeningsakte heeft tot gevolg, zie het voorgestelde artikel 11.18, eerste lid, dat de onteigenaar de eigendom van de zaak verkrijgt vrij van alle lasten en rechten die met betrekking tot de zaak bestaan. Hieronder zijn niet begrepen de beperkingen die op basis van een publiekrechtelijk besluit gelden (zogenoemde publiekrechtelijke beperkingen). Dat besluit, en daarmee de daaruit voortvloeiende beperking, vervalt immers niet met het inschrijven van de onteigeningsakte. Hierbij kan worden gedacht aan beperkingen die gelden vanwege een gedoogplicht. Die beperkingen kunnen alleen vervallen door intrekking van het desbetreffende besluit. Anders dan de privaatrechtelijke beperkingen is bijvoorbeeld de gedoogplicht net als een onteigening ingegeven vanuit het algemeen belang. Als het algemeen belang een gedoogplicht vereist dan doet een onteigening daar in beginsel niets aan af. Mocht de onteigening een bij beschikking opgelegde gedoogplicht overbodig maken, dan kan het bestuursorgaan dat de gedoogplicht heeft opgelegd door de onteigenaar worden verzocht de gedoogplicht in te trekken. Gedoogplichten van rechtswege blijven ook na een eigendomsovergang op basis van onteigening in stand.

Artikel 11.16 (vereisten verlijden onteigeningsakte)

Om daadwerkelijk te onteigenen moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Het eerste lid van dit artikel stelt drie voorwaarden. De wijze waarop kan worden aangetoond dat aan die voorwaarden is voldaan volgt uit de leden 2 tot en met 4. Het is aan de notaris om te controleren of aan de voorwaarden is voldaan. Alleen als dat het geval is, kan de notaris de onteigeningsakte verlijden.

Duidelijkheidshalve wordt opgemerkt dat de griffier van de Afdeling bestuursrechtspraak bij het afgeven van de verklaringen, bedoeld in het tweede lid, onder b, geen rekening hoeft te houden met de mogelijkheid van het vervallen van de onteigeningsbeschikking op grond van het voorgestelde artikel 11.12.

Artikel 11.17 (ondertekening onteigeningsakte)

De onteigeningsakte is een proces-verbaalakte en wordt vanzelfsprekend ondertekend door de notaris. Dat vloeit voort uit artikel 37, tweede lid, van de Wet op het notarisambt. Dit voorgestelde artikel regelt dat de onteigeningsakte ook wordt ondertekend door de onteigenaar.

Artikel 11.19 (lasten en belastingen)

Dit voorgestelde artikel is een voortzetting van artikel 60 van de Onteigeningswet.

Artikel 11.20 (inbezitstelling na inschrijving onteigeningsakte)

Dit voorgestelde artikel is een voortzetting van artikel 57, eerste en tweede lid, van de Onteigeningswet.

Artikel 11.21 (rechtsgevolgen niet verwezenlijken onteigeningsbelang)

Dit voorgestelde artikel is een voortzetting van artikel 61 van de Onteigeningswet. Als de zaak niet gebruikt wordt voor het doel waarvoor onteigend is, dan is de onteigenaar onder in de wet bepaalde omstandigheden verplicht de onroerende zaak terug te leveren aan de onteigende. Dit artikel regelt vanaf welk moment en onder welke voorwaarden die teruglevering plaats kan vinden. Voor die voorwaarden, genoemd in het eerste lid, onder a, b, en c, is steeds vereist dat de oorzaken door de onteigenaar voorkomen hadden kunnen worden. Op grond van het vijfde lid hoeven veranderingen in het werk als gevolg van niet ingrijpende aanpassingen of aanpassingen niet te leiden tot teruglevering van de onroerende zaak. Het derde lid geeft de onteigende ook de mogelijkheid om in plaats van teruglevering van de onroerende zaak een naar billijkheid te bepalen schadeloosstelling boven de al ontvangen schadeloosstelling te vorderen. Dat is een vordering naar burgerlijk recht waarvoor derhalve de burgerlijk rechter bevoegd is.

Hoofdstuk 1, onderdeel G (Hoofdstuk 12 Omgevingswet)

Artikel 12.1 (begripsbepalingen) en 12.2 (positie zakelijk gerechtigden)

Hoofdstuk 12 begint met een omschrijving van het begrip rechthebbers. Dit begrip omvat niet alleen de zakelijk gerechtigden die in artikel 12.2 worden genoemd, maar ook alle anderen die een beperkt recht op een onroerende zaak hebben, zoals eigenaren van een heersend erf in geval van een erfdienstbaarheid.

Artikel 12.3 (landinrichting)

In het eerste lid van het voorgestelde artikel is de doelstelling van landinrichting neergelegd: de verbetering van de inrichting van het landelijk gebied in overeenstemming met de functies die aan de betrokken locaties zijn toegedeeld. Het inrichtingsbeleid volgt op en sluit aan bij het brede omgevingsbeleid en in het bijzonder bij de functies die aan een gebied zijn toegedeeld⁶¹⁸. Met toegedeelde functies worden bedoeld de functies die een locatie vervult en die kunnen worden afgeleid uit het samenstel van de op de locatie geldende regels.

Het tweede lid omschrijft welke feitelijke, concrete maatregelen en voorzieningen van openbaar nut kunnen worden getroffen bij het in te richten gebied. Deze maatregelen en voorzieningen worden beschreven in het inrichtingsprogramma voor dat gebied.

Bij landinrichting kunnen ook juridische maatregelen en voorzieningen worden getroffen, die gevolgen hebben voor de rechten van eigenaren en andere rechthebbenden op onroerende zaken in een in te richten gebied. Deze maatregelen en voorzieningen betreffen enerzijds de toedeling van eigendom, het beheer en het onderhoud van voorzieningen van openbaar nut⁶¹⁹ en anderzijds herverkaveling en de toepassing van korting.⁶²⁰ Dat bij een concreet project voor de inrichting van een gebied ook deze juridische maatregelen zullen worden getroffen, wordt beschreven in het inrichtingsprogramma en de bindende beslissing ertoe wordt neergelegd in het inrichtingsbesluit. Tegen het inrichtingsbesluit staat rechtsbescherming open.

Artikel 12.4 (bevoegdheid tot landinrichting)

Het eerste lid van het voorgestelde artikel draagt de bevoegdheid tot landinrichting op aan gedeputeerde staten van de provincie waarin het in te richten gebied geheel of grotendeels ligt.

Gedeputeerde staten kunnen hun bevoegdheid delegeren aan een bestuurscommissie. Artikel 81, eerste lid, van de Provinciewet bevat daarvoor de grondslag. Verder kunnen provinciale staten of gedeputeerde staten op basis van artikel 82, eerste lid, van de Provinciewet andere commissies instellen die ondersteunen bij de landinrichting of bij vrijwillige kavelruil. Naast deze wettelijke commissies worden in de praktijk ook andere commissies ingesteld, veelal in het kader van samenwerkingsverbanden. In een dergelijke commissie werken de bij de inrichting betrokken openbare lichamen – provincies, gemeenten, waterschappen – samen. Ook andere belanghebbenden zoals organisaties op het gebied van land- en tuinbouworganisaties, natuur- en landschapsbeheer en recreatie kunnen deel uitmaken van een dergelijke commissie. De mogelijkheid om bij inrichting van gebieden een niet-wettelijke commissie in te stellen blijft onder de Omgevingswet bestaan, al wordt de mogelijkheid om ook aan deze niet-wettelijke organen bevoegdheden te delegeren uit artikel 2, eerste lid, Wilg niet voortgezet. In de praktijk maken provincies daarvan geen gebruik en zij voorzien voor de toekomst geen behoefte aan zo'n delegatiemogelijkheid.

Zoals in paragraaf 7.3.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting is vermeld, zijn gedeputeerde staten gehouden om het Kadaster in te schakelen bij de uitoefening van hun bevoegdheden over landinrichting. Het voorgestelde artikel 2.5, dat de Kadasterwet wijzigt,

⁶¹⁸ Hoewel alle wijzen van functietoedeling onder de Omgevingswet aan de orde kunnen zijn, zal het doorgaans functietoedeling in een omgevingsplan betreffen.

⁶¹⁹ Voorgestelde derde lid.

⁶²⁰ Voorgestelde vierde lid.

voorziet in een basis om de verlening van deze bijstand onder de Omgevingswet voort te zetten. Het tweede lid brengt dit tot uitdrukking.

Artikelen 12.7 (vaststellen inrichtingsbesluit) en 12.8 (inhoud inrichtingsbesluit)

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet dat gedeputeerde staten in een inrichtingsbesluit maatregelen en voorzieningen in het kader van landinrichting moeten opnemen die andere overheden en burgers binden.⁶²¹ Het voorgestelde artikel 12.8 vermeldt om welke maatregelen en voorzieningen het gaat. Andere maatregelen en voorzieningen voor landinrichting, die andere overheden en burgers niet binden, worden opgenomen in een inrichtingsprogramma. Als gedeputeerde staten niet alleen een inrichtingsprogramma vaststellen, maar ook een inrichtingsbesluit, dan stellen zij het inrichtingsbesluit gelijktijdig met het inrichtingsprogramma vast. Het verdient aanbeveling dat gedeputeerde staten het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit gecoördineerd voorbereiden met toepassing van afdeling 3.5 Awb en tegelijk in procedure brengen. Op deze wijze wordt de samenhang tussen beide instrumenten geborgd. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet dat in het inrichtingsprogramma de te treffen maatregelen en voorzieningen worden aangeduid.⁶²² Daartoe kunnen behoren maatregelen en voorzieningen voor de verwezenlijking waarvan gronden nodig zijn die gedeputeerde staten willen verwerven door middel van de toepassing van korting als bedoeld in het voorgestelde artikel 12.29. In dat geval bevat het inrichtingsbesluit de aanduiding dát korting wordt toegepast.

Artikel 12.9 (inhoud inrichtingsbesluit: openbaarheid van wegen)

Dit voorgestelde artikel regelt inhoudelijk hetzelfde als het huidige artikel 33 Wilg. Verschil is dat dat artikel gaat over wegen. «Weg» is in de Omgevingswet gedefinieerd als weg, met inbegrip van de daarin gelegen kunstwerken en wat verder naar zijn aard daartoe behoort. Gelet hierop is het niet nodig om in dit artikel «kunstwerken» expliciet te vermelden. Artikel 33, derde lid, Wilg is niet overgenomen. Het is niet nodig om expliciet te regelen dat de in dit artikel vermelde rechtsgevolgen ingaan op het tijdstip na bekendmaking van het inrichtingsbesluit, omdat dat uit de Awb volgt. Ook het vierde lid van artikel 33 Wilg is niet overgenomen. Het is niet nodig expliciet te regelen dat gedeputeerde staten deze rechtsgevolgen voor verschillende wegen op verschillende tijdstippen kunnen laten ingaan. Deze bevoegdheid is inbegrepen in de bevoegdheid tot vaststelling van het inrichtingsbesluit.

Artikel 12.11 (toedeling eigendom, beheer en onderhoud wegen en eigendom waterstaatswerken)

Dit voorgestelde artikel behelst de voortzetting van artikel 29, eerste tot en met derde lid, Wilg. Het derde lid verschilt van artikel 29 wat betreft de mogelijkheid om het onderhoud van openbare wegen aan andere rechtspersonen dan openbare lichamen toe te delen. Op grond van de Wilg is die toedeling alleen onder bijzondere omstandigheden mogelijk. De bepaling laat het aan de beleidsvrijheid van gedeputeerde staten om te bepalen of het onderhoud aan een openbaar lichaam dan wel aan een andere rechtspersoon moet worden toegedeeld. Dit is in lijn met de decentralisatiegedachte van de Omgevingswet.

⁶²¹ Paragrafen 7.3.3 en 7.3.5 van deze memorie van toelichting.

⁶²² Zie paragraaf 7.3.2 van deze memorie van toelichting.

Artikel 12.16 (bevoegd gezag uitvoering)

Op grond van het voorgestelde artikel 12.16 is de hoofdregel dat gedeputeerde staten verantwoordelijk zijn voor het verrichten van werkzaamheden ter uitvoering van het inrichtingsprogramma. Zodra een inrichtingsprogramma of een inrichtingsbesluit is bekendgemaakt, kunnen gedeputeerde staten starten met de uitvoering daarvan. Dit volgt uit de Awb. Een bepaling die dit expliciet regelt, zoals nu in artikel 36 Wilg staat, is niet nodig.

Uitvoering van het inrichtingsprogramma of inrichtingsbesluit door gedeputeerde staten kan ook inhouden dat gedeputeerde staten op grond van het voorgestelde artikel 12.18 bepalen dat andere openbare lichamen werkzaamheden verrichten.

Artikel 12.18 (instructie tot verrichten van werkzaamheden)

Op grond van het voorgestelde artikel 12.18 kunnen gedeputeerde staten, als bevoegd gezag voor het verrichten van werkzaamheden ter uitvoering van het inrichtingsprogramma, bepalen dat werkzaamheden ten aanzien van wegen, waterstaatswerken, gebieden en voorzieningen van openbaar nut door andere openbare lichamen moeten worden verricht. Dit doen zij bij instructie. De instructiebevoegdheid in dit artikel onderscheidt zich van de instructiebevoegdheid in artikel 2.33 van de Omgevingswet. Ten eerste kan deze instructie zich, anders dan de instructie op grond van artikel 2.33, ook richten tot andere openbare lichamen dan gemeenten en waterschappen, zoals bij gemeenschappelijke regeling ingestelde openbare lichamen. Ten tweede kan de hier geregelde instructie ook betrekking hebben op wettelijke taken op grond van andere wetten dan de Omgevingswet, bijvoorbeeld het beheer van openbare wegen op grond van de Wegenverkeerswet, en kan het gaan om taken die op grond van het inrichtingsbesluit opnieuw zullen worden toegedeeld. De instructie kan dus voorafgaan aan de nieuwe toedeling van beheer en onderhoudstaken in het inrichtingsbesluit. Ten derde kan zich bij de instructie op grond van artikel 12.18 geen samenloop voordoen met de indeplaatstredingsbevoegdheid uit het generieke instrumentarium voor het interbestuurlijke toezicht. Uit de aard van deze specifieke instructiebevoegdheid volgt namelijk dat dat zij niet kan worden ingezet in situaties waarin het generieke instrumentarium kan worden ingezet. Daarom bestaat er, anders dan bij de instructie op grond van artikel 2.33, geen reden om een regeling te treffen voor de voorrang van dat generieke instrumentarium. In het tweede lid is artikel 2.23, vierde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard op het geven van de instructie. Dit betekent dat in de instructie een termijn kan worden gesteld waarbinnen aan die instructie uitvoering moet zijn gegeven. Als de instructie niet binnen de gestelde termijn is uitgevoerd, blijft het bestuursorgaan waaraan de instructie was gericht in gebreke en kan het taakverwaarlozingsinstrumentarium ingezet worden.

De instructie kan zich niet richten tot het Rijk. Voor die gevallen dat het beheer en onderhoud in het inrichtingsbesluit aan het Rijk zal worden toegedeeld voorziet het derde lid in de bevoegdheid van de Minister die het aangaat om over de uitvoering van de werkzaamheden door het Rijk te beslissen.

Gelet op de hiervoor genoemde verschillen tussen de instructiebevoegdheid uit artikel 2.33 van de Omgevingswet en de instructiebevoegdheid uit dit artikel wordt opgemerkt dat daar waar de Omgevingswet verwijst naar een instructie als bedoeld in artikel 2.33, die verwijzing niet de instructie op grond van artikel 12.18 over de uitvoering van werkzaamheden op grond van het inrichtingsprogramma omvat.

Artikel 12.21 (tijdelijk in gebruik geven percelen)

Het tijdelijk in gebruik geven van percelen of delen daarvan maakt het mogelijk gronden vrij te maken om de in het inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit voorziene maatregelen bij voorrang te kunnen uitvoeren. Een inrichtingsbesluit kan in uitvoering worden genomen zodra het bekend is gemaakt. Op dat moment zijn de gronden mogelijk nog niet in eigendom bij het openbaar lichaam of de andere rechtspersoon waaraan die gronden zijn toegeedeeld in het inrichtingsbesluit, omdat de toedeling van eigendom pas bij de herverkavelingsakte haar beslag krijgt. Het openbaar lichaam of de andere rechtspersoon waaraan grond tijdelijk in gebruik is gegeven, kan daarop vooruitlopend op de herverkavelingsakte werkzaamheden verrichten, terwijl de eigendom nog niet is overgegaan. Die werkzaamheden omvatten ook beheer en onderhoud van die gronden. Het tijdelijk in gebruik geven van percelen of delen daarvan maakt een inbreuk op het eigendomsrecht en vergt daarom wettelijke verankering. Op grond van artikel 10.10e van de Omgevingswet rust op rechthebbenden de plicht om de uitvoering van de werkzaamheden te gedogen.

Artikel 12.29 (korting)

Op basis van het tweede lid van het voorgestelde artikel, in samenhang met het eerste lid, kan op de aanspraken van de eigenaren een korting worden toegepast van maximaal 5% per eigenaar. De korting die generiek wordt toegepast kan dus een lager percentage dan 5% bedragen. Het percentage kan ook op nul worden gesteld. De beslissing dat korting wordt toegepast maakt deel uit van het inrichtingsbesluit.

Artikel 12.30 (aanspraak eigenaar: oppervlakte)

Zoals in paragraaf 7.3.2 van deze memorie van toelichting is uiteengezet, bestaat onder de Omgevingswet geen behoefte aan een zelfstandige onteigeningsgrondslag voor landinrichting zoals die in de Wilg was opgenomen. Het tweede lid van het voorgestelde artikel heeft dan ook betrekking op onteigening op grond van hoofdstuk 11 van de Omgevingswet. Onteigening kan op basis van dat hoofdstuk onder meer plaatsvinden ter verwezenlijking van een onteigeningsbelang dat zijn grondslag vindt in het omgevingsplan. Langs die weg kunnen ook onroerende zaken worden onteigend die nodig zijn om de doelen van het inrichtingsprogramma te bereiken. Verwerving van onroerende zaken voor het uitvoeren van een inrichtingsprogramma vindt in beginsel plaats door minnelijke verwerving of door de toepassing van korting bij herverkaveling.

Omdat de voorgestelde regeling voor landinrichting geen zelfstandige onteigeningsgrondslag kent, is de regel uit artikel 56, tweede lid, Wilg dat een eigenaar geen aanspraak op toewijzing heeft in geval van onteigening, niet overgenomen. Een eventuele onteigening vindt niet plaats binnen het kader van landinrichting maar met het oog op een onteigeningsbelang dat zijn grondslag (meestal) in het omgevingsplan vindt. De schadeloosstelling wordt dan toegekend in geld; toewijzing van grond kan daardoor niet aan de orde zijn.

Artikel 12.31 (algehele vergoeding in geld na korting bij onrendabele kavels)

Onverkorte toepassing van de regels over de aanspraak die een eigenaar heeft op de toewijzing van kavels nadat korting is toegepast, zou onder omstandigheden kunnen leiden tot de toewijzing van onrendabele kavels. Wanneer de eigenaar geen redelijk belang heeft bij de verkrijging van zo'n

kavel, kan in het ruilbesluit worden bepaald dat deze eigenaar geen grond maar een vergoeding in geld krijgt. De vergoeding wordt in het besluit geldelijke regelingen verrekend.

Artikel 12.34 (waardering percelen voor voorzieningen van openbaar nut)

Als een perceel waarop voorzieningen van openbaar nut worden verwezenlijkt, na toepassing van korting wordt toegeedeeld aan een openbaar lichaam of een andere rechtspersoon, betaalt de verkrijgende rechtspersoon als hoofdregel een bedrag dat met de provincie wordt overeengekomen en dat in ieder geval niet lager mag zijn dan de werkelijke waarde van het perceel.⁶²³ De oorspronkelijke eigenaar of pachter wordt in beginsel hiervoor gecompenseerd door de toewijzing van vervangende kavels. Op grond van het voorgestelde artikel 12.33 kan de eigenaar of pachter in bepaalde gevallen verzoeken om algehele vergoeding in geld. Voor die situatie bevat het voorgestelde artikel 12.34 een van het voorgestelde artikel 12.32 afwijkende regel voor het waarderen van het perceel in de overeenkomst tussen de provincie en de verkrijgende rechtspersoon. De toedeling aan die rechtspersoon vindt dan plaats tegen betaling van een bedrag dat gelijk is aan de vergoeding die aan de eigenaar of pachter is toegekend. Als die vergoeding hoger ligt dan de werkelijke waarde van het perceel, komt de rekening daarvan bij het openbare lichaam of de andere rechtspersoon te liggen. Mocht de werkelijke waarde hoger zijn dan de toegekende vergoeding, dan betaalt de verkrijgende persoon op grond van de voorgestelde bepaling de werkelijke waarde.

Artikel 12.38 (schatting en voorbereiding besluit geldelijke regelingen)

Op grond van het eerste lid van de voorgestelde bepaling schatten gedeputeerde staten de waardeverandering die landinrichting voor de onroerende zaken meebrengt en de geldelijke verrekeringen tussen de oude en de nieuwe eigenaren bij de overgang van onroerende zaken. Zij kunnen daarvoor onafhankelijke derden inschakelen. Met de werken, genoemd in het eerste lid, onder b, onder 2, worden werken in de zin van het BW bedoeld. Verwezen wordt naar artikel 3:3 en artikel 5:20 BW.

In beginsel wordt het ontwerpbesluit geldelijke regelingen op grond van het derde lid opgesteld met inachtneming van het onherroepelijk geworden ruilbesluit. Deze bepaling maakt het mogelijk dat gedeputeerde staten de ontwerpen van de beide besluiten gelijktijdig ter inzage te leggen, waardoor tijdwinst kan worden behaald. Het voorgestelde artikel 16.33k waarborgt dat het besluit geldelijke regelingen ook bij gelijktijdige terinzagelegging wordt genomen met inachtneming van het onherroepelijk geworden ruilbesluit.

Artikel 12.39 (verrekening)

Het voorgestelde artikel regelt dat het verschil in oppervlakte, hoedanigheid of gebruiksfunctie tussen de ingebrachte kavels en de kavels die worden toegeedeeld met de eigenaren in geld wordt verrekend. Onroerende zaken die zijn onteigend op grond van hoofdstuk 11 van dit wetsvoorstel waardoor het mogelijk wordt doelen uit het inrichtingsprogramma te bereiken, vallen niet onder «ingebrachte kavels». Dat betekent dat de schadeloosstelling voor deze onteigeningen niet plaats vindt in het

⁶²³ Voorgesteld artikel 12.32.

besluit geldelijke regelingen, maar wordt vastgesteld in de schadeloosstellingsprocedure voor onteigening.

Afdeling 12.6 Kavelruil

Artikel 12.44 (kavelruilovereenkomst)

Het eerste lid regelt wanneer een ruil van onroerende zaken een kavelruil als bedoeld in de voorgestelde regeling oplevert. Als belangrijkste voorwaarden gelden de eisen dat er meer dan twee contractspartijen zijn en dat de kavelruil betrekking heeft op onroerende zaken. Daarbij worden de formele eisen gesteld dat de overeenkomst schriftelijk wordt aangegaan en in de openbare registers wordt ingeschreven. De inschrijvingseis vormt de basis voor de inschrijfbaarheid van de overeenkomst op grond van artikel 17, eerste lid, van boek 3 BW. Aan de kavelruilovereenkomst wordt niet de eis gesteld dat zij in een notariële akte moet worden neergelegd; een onderhandse akte volstaat. Het staat partijen vrij om een notaris te vragen de overeenkomst op te stellen. Mondelinge overeenkomsten om tot kavelruil over te gaan vallen niet onder de voorgestelde regeling. Niet-ingeschreven of mondelinge overeenkomsten binden wel de betrokken partijen maar missen de civielrechtelijke voordelen die het voorgestelde artikel 12.45 aan de inschrijving verbindt. De inschrijving van de kavelruilovereenkomst in de openbare registers is niet aan een termijn gebonden. Het ligt in de rede dat de partijen in de kavelruilovereenkomst bepalen dat opdracht wordt verleend om de inschrijving van de overeenkomst door te halen na inschrijving van de desbetreffende kavelruilakte. Voor zoveel nodig kunnen partijen het kadaster tot die doorhaling machtigen. Mocht de kavelruilakte niet ingeschreven worden omdat de kavelruilovereenkomst geheel of gedeeltelijk wordt ontbonden of vernietigd, dan moet het recht op levering worden doorgehaald na de inschrijving van de ontbinding of vernietiging van de kavelruilovereenkomst, waarin wordt vermeld dat het recht op levering moet worden doorgehaald. Ook daartoe kunnen partijen het kadaster machtigen.

De tweede zin van het eerste lid stelt buiten twijfel dat de samenvoeging van onroerende zaken in een massa – het totaal van de bij de overeenkomst begrepen onroerende zaken – niet leidt tot de vorming van een gemeenschap in de zin van titel 7 van Boek 3 BW. Onder «samenvoegen» wordt niet het fysiek samenvoegen begrepen maar het tezamen inbrengen van onroerende zaken met het oog op de vorming van een massa waaruit – na het vormen van kavels uit de massa – een onderlinge verdeling, gevolgd door levering in eigendom, kan plaatsvinden.

Het tweede lid maakt het mogelijk dat partijen aan de kavelruil deelnemen door tegen de inbreng van een geldsom onroerende zaken te bedingen of omgekeerd, wat ten opzichte van het eerste lid een verruiming vormt van het begrip kavelruil bij overeenkomst. De tweede zin van het tweede lid clauseleert deze mogelijkheid voor situaties waarin niet meer dan drie partijen aan de kavelruil deelnemen. Alle drie partijen moeten dan onroerende zaken inbrengen en ten minste twee partijen moeten de uitname van onroerende zaken bedingen. Hiermee wordt voorkomen dat de voorgestelde regeling voor kavelruil kan worden gebruikt voor de gebundelde verkoop van onroerende zaken door twee eigenaren aan een derde partij. Dergelijke transacties behoren onder de daarvoor gestelde regels in het BW plaats te hebben.

Gelet op de definitie van onroerende zaken in artikel 3:3 BW kunnen ook gebouwen deel uitmaken van een kavelruil.

In het derde lid is de ondertekeningseis van artikel 85, vierde lid, Wilg onverkort opgenomen. Op grond van artikel 87 Wilg in samenhang met

artikel 21, eerste lid, van de Regeling inrichting landelijk gebied (hierna: Rilg) kunnen bepalingen uit de regeling voor de afdwingbare kavelruil van overeenkomstige toepassing worden verklaard in overeenkomsten voor vrijwillige kavelruil. Dit geldt onder meer voor het derde en vierde lid van artikel 60 Wilg. Hierdoor kan in de overeenkomst worden bepaald dat hypotheek met behoud van hun rang overgaan op de onroerende zaken die worden toegedeeld in de plaats van de onroerende zaak waarop zij rusten. Ook kan in de overeenkomst worden bepaald dat conservatoire en executoriale beslagen overgaan op de onroerende zaken die worden toegedeeld in de plaats van de onroerende zaak waarop zij gelegd zijn. De toepassing van deze mogelijkheden kan verstrekkende gevolgen hebben voor de genoemde zekerheidsrechten. Met het oog op de bescherming van de positie van hypotheekhouders en beslagleggers is daarom in artikel 85, vierde lid, Wilg bepaald dat een overeenkomst die onroerende zaken omvat waarop hypotheek, conservatoire of executoriale beslagen rusten, alleen rechtsgeldig is als zij is medeondertekend door de hypotheekhouders of beslagleggers. In het voorgestelde artikel 12.46 zijn artikelen aangewezen die in een kavelruilovereenkomst van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard, waaronder de bepalingen over hypotheek en beslagen. In verband daarmee is het nodig de ondertekeningseis ook te stellen bij kavelruil bij overeenkomst. Wanneer ten onrechte niet aan deze ondertekeningseis is voldaan, heeft dat nietigheid in de zin van artikel 39 van Boek 3 BW tot gevolg.

Als de kavelruilovereenkomst niets regelt over hypotheek of beslagen, blijven zij rusten op de zaak waarop zij oorspronkelijk gevestigd of gelegd zijn. De kavelruilakte vormt het sluitstuk van de kavelruil. Zij vervult de functie van akte van levering van de onroerende zaken die in de kavelruil zijn betrokken. Met de akte en de inschrijving daarvan worden de door partijen beoogde wijzigingen van de zakenrechtelijke posities geformaliseerd: kavelgrenzen kunnen worden gewijzigd en zakelijke rechten kunnen vervallen worden verklaard of gevestigd.

Artikel 12.45 (inschrijving kavelruilovereenkomst)

Een kavelruilovereenkomst heeft twee rechtsgevolgen die verdergaan dan de verbintenisrechtelijke werking die het Burgerlijk Wetboek in algemene zin aan overeenkomsten verbindt. Ten eerste heeft de overeenkomst zakelijke werking: een in de openbare registers ingeschreven kavelruilovereenkomst bindt ook degenen die na de inschrijving de bij de overeenkomst onroerende zaken onder bijzondere titel verkrijgen. Deze zakelijke werking belemmert opvolgende eigenaren zich te onttrekken aan de kavelruil. Voor rechtsopvolgers onder algemene titel vloeit dit effect rechtstreeks voort uit artikel 116 van boek 3 BW, zodat zij niet vermeld hoeven te worden in het eerste lid van het voorgestelde artikel.

Ten tweede wordt een overeenkomst, waarbij een of meer partijen zijn betrokken die na de inschrijving in de registers geen eigenaren blijken te zijn van de in de overeenkomst betrokken onroerende zaken, desalniettemin geacht rechtsgeldig tot stand te zijn gekomen. Daarbij treedt de werkelijke eigenaar in de plaats van de vermeende eigenaar en daarmee in de rechten en verplichtingen die de onbevoegde partij in zijn plaats heeft verworven en op zich genomen. Het eerste en het tweede lid voorzien in deze rechtsgevolgen. De bewoordingen ervan zijn ontleend aan het huidige artikel 86 Wilg.

De inschrijving van de kavelruilovereenkomst heeft voor het overige geen rechtsgevolgen. Het derde lid maakt dit duidelijk door te bepalen dat de regeling voor de inschrijving van koopovereenkomsten uit het BW niet van overeenkomstige toepassing is.

Artikel 12.46 (toepasselijkheid andere bepalingen)

Het eerste lid van het voorgestelde artikel maakt het mogelijk dat partijen bij een kavelruilovereenkomst bepalingen uit de regeling voor de wettelijke ruilverkaveling in het landelijk gebied van overeenkomstige toepassing verklaren in een beding in die kavelruilovereenkomst. Op grond van deze bepaling kunnen de deelnemers aan een vrijwillige kavelruil:

- beperkte rechten vestigen,⁶²⁴
- hypotheken en beslagen laten overgaan op andere onroerende zaken,⁶²⁵
- een verbeelding opnemen met aanwijzing van de kavels, en voor zover van belang, de wegen en waterlopen die op grond van het voorgestelde artikel 12.8, eerste lid, zijn toegewezen (voorgesteld artikel 16.136, tweede lid),
- vermelden welke hypotheken en beslagen ophouden te bestaan door de inschrijving van de kavelruilakte,⁶²⁶
- een omschrijving opnemen van de kavels, de wegen, waterlopen, dijken of kaden met de daartoe behorende kunstwerken en de gronden die op de verbeelding zijn afgebeeld en die daarop voorzien zijn van een nummer; deze omschrijving geschiedt door vermelding van het nummer waarmee zij op die verbeelding voorkomen,⁶²⁷
- bepalen dat op grond van de kavelruilakte in de openbare registers bij elke hypothecaire inschrijving, onderscheidenlijk bij elke inschrijving van een beslag wordt aangetekend dat de hypotheek of het beslag in het vervolg zal rusten op de in de kavelruilakte aangewezen kavels of gedeelten daarvan, dan wel op de rechten waaraan die kavels of gedeelten daarvan zijn onderworpen,⁶²⁸
- de bewaarder van het kadaster en de openbare registers de door de inschrijving van de kavelruilakte niet meer bestaande inschrijvingen van hypotheken en beslagen laten aantekenen in de basisregistratie kadaster.⁶²⁹

In de kavelruilakte wordt vermeld welke van de genoemde artikelen in het beding van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.

Het artikel betreft de ongewijzigde voortzetting van artikel 87 Wilg in samenhang met artikel 21, eerste en tweede lid, Rilg.

Artikel 12.47 (kavelruil landelijk gebied)

In paragraaf 7.1.2 van deze memorie van toelichting is vermeld dat kavelruil versnippering van het landelijk gebied verkleint. Om die reden is kavelruil ook van belang voor de verwezenlijking van overheidsbeleid. In de praktijk initiëren provincies ook overleg met de eigenaren van percelen in een in te richten gebied om te komen tot een kavelruilovereenkomst, voordat de inzet van dwingend inrichtingsinstrumentarium wordt overwogen. Het is daarom nuttig de kavelruil landelijk gebied te onderscheiden van de overige vormen van kavelruil.

Volgens het eerste lid strekt de kavelruil tot verbetering van het landelijk gebied, in overeenstemming met de functies die daaraan zijn toegedeeld. Deze bepaling is in overeenstemming met artikel 16 Wilg dat ook van toepassing is op kavelruil. Voor de kavelruil leidt deze doelstelling niet tot een zelfstandige toets. Bepalend is de wettelijke omschrijving van het

⁶²⁴ Voorgesteld artikel 12.35, tweede lid.

⁶²⁵ Voorgesteld artikel 12.35, derde en vierde lid.

⁶²⁶ Voorgesteld artikel 16.136, tweede lid.

⁶²⁷ Voorgesteld artikel 16.136, derde lid.

⁶²⁸ Voorgesteld artikel 16.137, derde lid.

⁶²⁹ Voorgesteld artikel 16.137, vierde lid.

begrip kavelruil in het voorgestelde artikel 12.44 en de criteria die specifiek aan een kavelruil landelijk gebied worden gesteld in het tweede lid van dit artikel. Daarin zijn geen nadere eisen gesteld ten aanzien van de met de kavelruil te realiseren doelstellingen. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen wijziging aan. De regering verwijst voor een nadere toelichting op dit lid dan ook naar een brief die een nadere toelichting geeft op de regeling van vrijwillige kavelruil in de Wilg.⁶³⁰

Het tweede lid maakt duidelijk welke kavels niet kunnen worden betrokken in een kavelruil landelijk gebied. Dit lid vormt een voortzetting van artikel 31a van het Besluit inrichting landelijk gebied, waaruit de uitgezonderde categorieën materieel ongewijzigd zijn overgenomen. Anders dan artikel 31a maakt de voorgestelde bepaling geen onderscheid meer tussen de categorie kavels in de bebouwde kom enerzijds en de categorie kavels in een ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van kavels met – kort gezegd – een niet-agrarische gebruiksfunctie. Het onderscheid kan worden gemist omdat ook de bebouwde kom kan worden aangemerkt als zo'n aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van kavels. Of een kavel in een concrete situatie behoort tot een ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van kavels met een niet-agrarische gebruiksfunctie, hangt af van de omstandigheden van het geval, de specifieke ligging, de feitelijke situatie, het omgevingsplan en de aard van de omgeving. Uit de evaluatie van de Wilg is niet gebleken van problemen bij de toepassing van deze uitzonderingscategorie. Niettemin kan, voor zover nodig, voor de toepassing aansluiting worden gezocht bij de bestendige rechtspraak over het begrip «bestaand stedelijk gebied» dat van belang is voor de zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking.⁶³¹

Het derde lid stelt buiten kijf dat een bedrijfsverplaatsing onderdeel kan uitmaken van kavelruil landelijk gebied. Een van de partijen kan bijvoorbeeld zijn gehele bedrijf inbrengen, dat vervolgens opgaat in de massa van de door de andere partijen ingebrachte zaken, waarna verkaveling en verdeling plaatsvindt. De partij die zijn bedrijf inbrengt kan volstaan met het bedingen van een geldsom waarmee hij elders een nieuw bedrijf start (bedrijfsverplaatsing), als maar ten minste twee andere betrokken partijen, na verkaveling en verdeling, onroerende zaken verkrijgen voor de door hen geleverde inbreng. Een mogelijkheid daarbij is ook – gegeven de tekst van het voorgestelde artikel 12.44, eerste lid, – dat buiten het landelijk gebied gelegen onroerende zaken bij de kavelruil worden betrokken, zolang maar sprake is van inbreng van onroerende zaken van ten minste drie partijen en onderlinge verkaveling en verdeling van die zaken tussen twee partijen daarvan.

In de praktijk vormt de verplaatsing van een grondgebonden bedrijf vaak de start van een kavelruil die bijdraagt aan het realiseren van gebiedsdoelstellingen, zoals verbetering van de agrarische structuur, natuur, landschap of waterdoelstellingen.

Hoofdstuk 1, onderdeel H (Hoofdstuk 13 Omgevingswet)

Artikel 13.10 (heffing en invordering kosten landinrichting)

In het besluit geldelijke regelingen wordt aangegeven hoe de kosten worden omgeslagen die ten laste komen van de gezamenlijke eigenaren in een herverkavelingsblok.⁶³² De hoogte van de omgeslagen kosten is

⁶³⁰ Zie artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Besluit ruimtelijke ordening. Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 509, nr. 21, blz. 1–2.

⁶³¹ Zie ook de nota van toelichting bij het Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met de aanpassing van de ladder voor duurzame verstedelijking (Stb. 2017, 182, blz. 10).

⁶³² Zie voorgesteld artikel 12.24.

afhankelijk van het nut van de herverkaveling voor een eigenaar. De heffing van deze kosten gebeurt bij belastingaanslag. De Algemene wet inzake rijksbelastingen stelt bezwaar en beroep open tegen belastingaanslagen. In bezwaar en beroep tegen de aanslag kan niet de hoogte van de omgeslagen kosten worden aangevochten; de betrokken eigenaar kan die hoogte aanvechten in beroep tegen het besluit geldelijke regelingen door indiening van een verzoek als bedoeld in het voorgestelde artikel 16.88.

Artikel 13.11 (verhalen van kosten)

Dit voorgestelde artikel regelt de plicht tot kostenverhaal en de reikwijdte van die plicht.

Het eerste lid van dit artikel bevat twee grondslagen om bij algemene maatregel van bestuur zaken aan te wijzen die van belang zijn voor de plicht tot kostenverhaal. In de eerste plaats worden bij algemene maatregel van bestuur de kostensoorten aangewezen die voor kostenverhaal in aanmerking komen. Net als nu in het Besluit ruimtelijke ordening is in het Omgevingsbesluit, bijlage IV, een kostensoortenlijst opgenomen. Alleen kostensoorten die op die lijst staan, kunnen worden verhaald. Met het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet zal de kostensoortenlijst in het Omgevingsbesluit op enkele punten worden aangepast, maar verder zal de lijst grotendeels overeenkomen met de bestaande lijst in het Omgevingsbesluit. Daarbij is voorts van belang dat het voorgestelde artikel 13.21 voorziet in de mogelijkheid om bij Omgevingsregeling regels te stellen over de hoogte en begrenzing van kosten. Daarbij moet gedacht worden aan een voortzetting van de Regeling plankosten exploitatieplan.

De kosten die voorkomen op de kostensoortenlijst kunnen alleen worden verhaald als die kosten op grond van de regeling verband houden met twee soorten van activiteiten. Enerzijds betreft dit bouwactiviteiten, anderzijds betreft dit activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie. De bij algemene maatregel van bestuur op te nemen lijst van bouwactiviteiten zal in hoge mate vergelijkbaar zijn met de huidige lijst van bouwactiviteiten zoals die in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening is opgenomen. Kostenverhaal «vanwege activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie» betreft een nieuwe categorie activiteiten die tot kostenverhaal kan leiden. Daarvoor zullen echter vooralsnog geen activiteiten worden aangewezen; zie paragraaf 9.3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Daarnaast zijn in het eerste lid de toepassingscriteria voor het kostenverhaal opgenomen. Aan de hand van die drie criteria (de ppt-criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid) moet worden bepaald of de kosten geheel of deels aan een kostenverhaalsgebied kunnen worden toegerekend. Die criteria worden toegepast op het kostenverhaalsgebied als bedoeld in artikel 13.14, eerste lid, onder a (voorheen het exploitatiegebied). Zie voor een verdere uitleg over de toepassing van deze criteria het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Voorts wordt de hoogte van het kostenverhaal nog nader begrensd door de opbrengsten of waardevermeerdering van de gronden. Zie daarvoor de artikelen 13.14, 13.15, 13.16 en 13.17 en de toelichting daarop.

Met het tweede lid wordt mogelijk gemaakt dat het bestuursorgaan kan afzien van kostenverhaal in bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen. Dit betreft een voortzetting van de huidige kruimelgevallen zoals die zijn aangewezen in artikel 6.2.1a van het Besluit ruimtelijke ordening.

Artikel 13.12 (verbod activiteit te verrichten)

De kosten worden verhaald op de initiatiefnemer van een activiteit die op grond van het voorgestelde artikel 13.11, eerste lid, is aangewezen. De verschuldigde geldsom moet worden betaald voorafgaand aan de start van de activiteit. Zolang die betaling niet plaatsvindt, is het verboden met de activiteit te starten. Daarbij geldt dat op grond van artikel 4:87 Awb de betaling binnen zes weken na bekendmaking van de beschikking, bedoeld in artikel 13.18, moet hebben plaatsgevonden. Als betaling niet tijdig plaatsheeft, dan mag er op grond van dit voorgestelde artikel dus niet worden gestart met de activiteit. Wanneer een initiatiefnemer bezwaar maakt of in beroep gaat tegen de beschikking, zal hij wel aan de betalingsverplichtingen moeten voldoen om te kunnen starten met de activiteit of ervoor moeten kiezen het bezwaar of beroep af te wachten alvorens te starten. Het voorgestelde artikel 13.19 maakt het daarnaast mogelijk om betaling onder voorwaarden geheel of gedeeltelijk na aanvang van de activiteit te laten plaatsvinden. Als het verbod wordt overtreden kan het college van burgemeester en wethouders een bestuurlijke sanctie opleggen, zie artikel 18.1, onder c, in samenhang met artikel 18.2, vijfde lid, van de Omgevingswet. Die sanctie kan worden ingezet voor het niet naleven van het verbod. Deze sanctie kan naar haar aard niet worden benut om de betaling op basis van een overeenkomst als bedoeld in het voorgestelde artikel 13.13 af te dwingen. Het wetsvoorstel bevat dan ook geen sanctie voor het geval een betalingsverplichting op grond van een overeenkomst niet wordt nagekomen. De daartoe geëigende weg bestaat uit de mogelijkheden die het burgerlijk recht voor die afdwinging biedt.

Artikel 13.13 (kostenverhaal bij overeenkomst)

Het eerste lid van het voorgestelde artikel geeft de grondslag om een overeenkomst over kostenverhaal te sluiten. Hiermee wordt beoogd de praktijk van overeenkomsten over kostenverhaal te continueren. De uitleg die in de wetsgeschiedenis van de Wro over de aard van de overeenkomst is gegeven, blijft daarmee van betekenis voor overeenkomsten over kostenverhaal onder de Omgevingswet. Dat betekent dat er net als onder de Wro een ruime mate van contractsvrijheid is beoogd en dat er in het algemeen bij overeenkomst verdergaande afspraken kunnen worden gemaakt dan via de publiekrechtelijke regeling van kostenverhaal mogelijk is.⁶³³ De contractsvrijheid is daarmee niet onbegrensd,⁶³⁴ immers ook bij het aangaan van overeenkomsten moeten door de overheid de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen alsmede de regels over overeenkomsten uit het BW.⁶³⁵ De kostensoortenlijst en de wettelijke regeling van het kostenverhaal, waaronder begrepen de ppt-criteria, zijn niet direct van toepassing op de overeenkomst. Ze vormen wel een referentiekader en zullen zo een schaduwwerking hebben op de onderhandelingen over de overeenkomst.⁶³⁶

⁶³³ Kamerstukken II 2004/05 30 218, nr. 3, blz. 16.

⁶³⁴ Kamerstukken I 2006/07, 30 218, D.

⁶³⁵ Artikel 3:14 BW.

⁶³⁶ Kamerstukken EK 30 218, D en zie ook: ECLI:NL:RBNHO:2017:7279.

De overeenkomst kan worden gesloten door de rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan een orgaan is, dat wil in het kader van kostenverhaal dus zeggen een gemeente, een provincie of de Staat.⁶³⁷

In het tweede lid wordt met het oog op het verbod in het voorgestelde artikel 13.12 geregeld dat als de activiteit wordt verricht en er niet is betaald, het verbod onder omstandigheden niet in de weg staat aan het verrichten van de activiteit. Dat is het geval als de overeenkomst specifieke afspraken en voorwaarden bevat over gehele of gedeeltelijke betaling na het starten van de activiteit. Daarmee wordt voor overeenkomsten naar de strekking een gelijke voorziening getroffen als voor de kostenverhaalsbeschikking; zie artikel 13.19.

Het derde lid regelt dat als er op basis van het eerste en tweede lid kosten moeten worden verhaald paragraaf 13.6.3 niet van toepassing is voor zover het kostenverhaal is verzekerd door middel van een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid. Er is dan geen aanleiding om voor dat kostenverhaal in een omgevingsplan regels op te nemen, een geldsom bij beschikking vast te stellen enzovoort. Dat is overbodig en brengt onnodige lasten met zich mee. Met «voor zover» wordt benadrukt dat bij kostenverhaal dat gedeeltelijk is verzekerd door een overeenkomst, de uitzondering alleen geldt voor dat deel waarvan het kostenverhaal door de overeenkomst is verzekerd. Bovendien kan het voorkomen dat kostenverhaal bij het vaststellen van bijvoorbeeld het omgevingsplan nog niet is verzekerd door een overeenkomst, maar wel na het vaststellen van dat plan doordat er dan alsnog een overeenkomst tot stand komt. In dat geval dient bij de overeenkomst het omgevingsplan in acht te worden genomen, dat wil zeggen er kunnen dan geen afspraken worden gemaakt die strijdig zijn met de in het omgevingsplan opgenomen regels over kostenverhaal. Vanaf dat moment gaat het kostenverhaal via de privaatrechtelijke weg, de regels uit paragraaf 13.6.3 worden dan niet toegepast. Zo zal het dan bijvoorbeeld niet nodig zijn om een kostenverhaalsbeschikking aan te vragen.

Artikel 13.14 (kostenverhaal met tijdvak in omgevingsplan, omgevingsvergunning en projectbesluit)

De in het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschreven twee systemen van kostenverhaal en het toepasselijke onderscheidende criterium (zie paragraaf 9.2) vinden grotendeels hun weerslag in de voorgestelde artikelen 13.14 en 13.15. Artikel 13.14 ziet op de situatie dat er voor het kostenverhaalsgebied sprake is van een tijdvak voor de uitvoering van de werken, werkzaamheden en maatregelen en activiteiten. Dit artikel bevat de eisen in verband met de regels dan wel voorschriften over kostenverhaal die in een omgevingsplan respectievelijk een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie, en in een projectbesluit moeten worden opgenomen. Daarmee wordt bij het besluit dat de activiteit mogelijk maakt duidelijk waar het kostenverhaal betrekking op heeft (het kostenverhaalsgebied, de toerekeningen van gebiedsoverstijgende kosten), hoe de verschuldigde geldsom tot stand zal komen (de

⁶³⁷ Uit artikel 1 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek volgt dat onder andere de Staat, de provincies en de gemeenten rechtspersoonlijkheid bezitten. Daarbij regelt artikel 160, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten. Artikel 158, eerste lid, onder e, van de Provinciewet regelt dat gedeputeerde staten bevoegd is tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de provincie te besluiten. Artikel 4.6, eerste lid, van de Comptabiliteitswet regelt dat ministers, ieder met betrekking tot de begroting waarvoor hij verantwoordelijk is, privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de Staat kunnen verrichten.

wijze van verdeling van de kosten), en de eindafrekening. Het bevoegd gezag voor het omgevingsplan (en voor het projectbesluit of de omgevingsvergunning, bedoeld in het derde lid, onder a) wijst voor de kosten die het moet verhalen in het omgevingsplan kostenverhaalsgebieden aan. Die kostenverhaalsgebieden zullen doorgaans meerdere locaties waar kostenverhaalplichtige activiteiten (kunnen) plaatsvinden omvatten, maar kunnen ook één enkele locatie voor een kostenverhaalplichtige activiteit betreffen. Ook kunnen er één of meer kostenverhaalsgebieden worden aangewezen. Dit laat onverlet dat het kostenverhaalsgebied of het samenstel van kostenverhaalsgebieden al die locaties bevatten ten behoeve waarvan kostenverhaal moet plaatsvinden. Enige uitzondering hierop is de situatie waarbij voorafgaand aan de vaststelling van de in dit artikel bedoelde besluiten het kostenverhaal al is verzekerd via een overeenkomst als bedoeld in artikel 13.13, eerste lid. Voor die locaties, althans voor zover het kostenverhaal via de overeenkomst is verzekerd, hoeven geen kostenverhaalsgebieden te worden aangewezen (dit volgt uit artikel 13.13, derde lid). Als voor een gebied het kostenverhaal slechts ten dele is verzekerd door middel van een of meer overeenkomsten, moet het gehele kostenverhaalsgebied, dus inclusief de locaties waarvoor een overeenkomst tot stand is gekomen, worden aangewezen in het omgevingsplan. Die locaties zijn immers nodig voor de berekening en de verevening van het kostenverhaal binnen het kostenverhaalsgebied.⁶³⁸ Zo wordt duidelijk wat de locaties waarvoor het kostenverhaal niet bij overeenkomst is verzekerd moeten bijdragen. Met het in dit artikel gestelde wordt bij het besluit dat de activiteit mogelijk maakt kenbaar voor welke activiteiten en welke locaties regels voor kostenverhaal gelden en welke gebiedsoverstijgende kosten aan kostenverhaalsgebieden worden toegerekend. Daarnaast wordt ook duidelijk hoe het verdelen van de te verhalen kosten over de activiteiten geschiedt. Zie daarover het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Tot slot moet ook een regeling voor eindafrekening worden opgenomen waaruit onder meer zal blijken wanneer de eindafrekening kan plaatsvinden. Drie uitgangspunten bij de eindafrekening zijn in deze wet opgenomen, zie artikel 13.20.

Het tweede lid regelt dat bij het vaststellen van het omgevingsplan of de in het derde lid bedoelde besluiten het kostenverhaal niet hoger mag zijn dan de opbrengsten van het kostenverhaalsgebied; de macroaftopping. De werking daarvan staat beschreven in paragraaf 9.2 en 9.3.7.

Het derde lid regelt dat het in het eerste en tweede lid geregelde van overeenkomstige toepassing is op een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit⁶³⁹ en een projectbesluit. De eisen die in het eerste lid aan een omgevingsplan worden gesteld, zullen in dat geval als voorschriften in de vergunning en in het projectbesluit (voor zover het niet tot wijzigingen van het omgevingsplan leidt) worden opgenomen.

⁶³⁸ Zie verder paragraaf 9.3.5 van de memorie van toelichting.

⁶³⁹ In artikel 1.1, onderdeel JO, van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wordt het begrip «omgevingsplanactiviteit» omschreven als een activiteit, inhoudende: a) een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan, b) een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of c) een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan (Kamerstukken II, 2017/18, 34 986, nr. 2).

Artikel 13.15 (kostenverhaal zonder tijdvak in omgevingsplan)

Dit voorgestelde artikel ziet op de situatie dat er voor het kostenverhaalsgebied *geen* sprake is van een tijdvak voor de uitvoering van de werken, werkzaamheden en maatregelen en activiteiten. Voor een groot deel gaan de eisen uit het voorgestelde artikel 13.14 ook daarvoor op en daarom regelt het eerste lid, aanhef, dat artikel 13.14, eerste lid, van overeenkomstige toepassing is. Daarop zijn echter een paar uitzonderingen die in het eerste lid onder a en b zijn vastgelegd. Wanneer er geen tijdvak geldt, kan het bestuursorgaan een aantal andere keuzes maken die samenhangen met de aard van die ontwikkeling zonder tijdvak. Die keuze sluit aan bij de gewenste flexibiliteit, zoals uiteen is gezet in hoofdstuk 9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het eerste lid geeft hiertoe twee keuzes:

1. De kosten worden inzichtelijk gemaakt door middel van een kostenverhaalplafond in plaats van een raming.
2. De raming van de opbrengsten kan buiten toepassing blijven.

Anders dan in artikel 13.14 kan gekozen worden voor het vastleggen van het maximum van de te verhalen kosten, het kostenverhaalplafond, in plaats van een raming van de kosten. Zo'n plafond is globaler en daardoor grofmaziger dan een raming en geeft de flexibiliteit die nodig is voor situaties waarin niet vooraf vaststaat hoe de ontwikkeling daadwerkelijk vorm zal krijgen en welke kosten er zullen worden gemaakt. Dat neemt niet weg dat ook het plafond op een deugdelijke motivering dient te berusten. Naar de aard kan die motivering globaler vorm krijgen. Omdat er met meer onzekerheden rekening moet worden gehouden, kan gewerkt worden met scenario's voor de te verwachten ontwikkelingen. Er is niet langer een periodieke actualiseringsplicht voorgeschreven, zodat het bestuursorgaan kan actualiseren wanneer het ook echt dienstig is. Met het plafond kan worden ingespeeld op ontwikkelingen bij organische gebiedsontwikkeling, die invloed hebben op de kosten. Als de kosten onder het plafond blijven kunnen ontwikkelingen worden meegenomen zonder aanpassing van het omgevingsplan. Op het moment dat de kosten hoger worden dan het kostenplafond moet het omgevingsplan worden aangepast met het oog op toekomstige aanvragen. Op het moment dat er een aanvraag om een kostenverhaalsbeschikking wordt gedaan, zie artikel 13.18, derde lid, zullen de kosten voor die specifieke aanvraag in de beschikking moeten worden geraamd met inachtneming van het op het moment van de aanvraag geldende plafond.

Het tweede lid maakt duidelijk dat wanneer het eerste lid wordt toegepast dit leidt tot twee specifieke eisen die gelden voor kostenverhaal als bedoeld in de aanhef van het eerste lid. In de eerste plaats kan in het omgevingsplan niet worden volstaan met het alleen stellen van regels over de verdeelsleutel, maar moeten die regels ook de maximale kostenverhaalsbijdrage bevatten. Dit om ten behoeve van initiatiefnemers inzichtelijk te maken met welke bijdrage zij ongeveer rekening hebben te houden. Dat maximum wordt gesteld per activiteit. Dat kan inhouden dat het maximum geldt voor bijvoorbeeld de bouw van woningen, maar kan ook inhouden dat het maximum wordt gesteld per wijze van uitvoering van een activiteit, bijvoorbeeld sociale woningbouw, vrije sectorwoningen etc. In de tweede plaats geldt dat de begrenzing van het kostenverhaal plaatsheeft op basis van de waardevermeerdering van de locatie waarop de aanvraag betrekking heeft. Zie voor de achtergronden bij die keuze de paragrafen 9.2 en 9.3.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het is niet nodig dat die waardevermeerdering al wordt berekend bij het omgevingsplan. Dat kan wel, maar het ligt bij de situatie waar dit artikel op doelt, organische gebiedsontwikkeling, meer in

de rede dat de waardevermeerdering wordt berekend bij de beschikking omdat dan de concrete activiteit pas bekend zal zijn.

Anders dan in artikel 13.14 is de in dit artikel geregelde wijze van kostenverhaal niet toe te passen bij kostenverhaal via een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten als bedoeld in artikel 13.14, derde lid, onder a, of een projectbesluit. Bij zo'n vergunning of besluit zal er immers sprake zijn van een concrete ontwikkeling en zal organische gebiedsontwikkeling niet aan de orde zijn.

Het derde lid geeft een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen die specifiek zien op kostenverhaal als bedoeld in dit artikel. De regels kunnen inhouden dat er voor kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling andere keuzes worden gemaakt ten aanzien van de op basis van artikel 13.11, eerste lid, aanhef, aan te wijzen kostensoorten. De kostensoortenlijst zal grotendeels voor beide situaties opgaan, maar in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangekondigd dat de inbrengwaarden van alle gronden binnen het kostenverhaalsgebied wel een kostensoort zullen zijn voor kostenverhaalgebieden met een tijdvak, maar dat voor organische gebiedsontwikkeling alleen de gronden voor openbare ruimte een kostensoort zullen zijn.⁶⁴⁰ Dat onderscheid zal op basis van dit lid in het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet worden gemaakt en via dat besluit worden opgenomen in het Omgevingsbesluit.

Artikel 13.16 (verdeling van de kosten)

In dit voorgestelde artikel wordt bepaald dat de verschuldigde geldsom wordt berekend door de kosten over de kostenverhaalplichtige activiteiten te verdelen naar rato van de opbrengsten van de gronden. Dat is een belangrijke waarborg voor initiatiefnemers bij de verdeling van de kosten. De regels bedoeld in artikel 13.14, eerste lid, onder e, onder 1°, moeten aan deze regel voldoen.

Artikel 13.17 (opbrengsten, waardevermeerdering en inbrengwaarde van gronden)

Het eerste lid van de voorgestelde bepaling stelt eisen aan de raming van de opbrengsten, bedoeld in artikel 13.14, tweede lid, van de waardevermeerdering, bedoeld in artikel 13.15, tweede lid, en van de inbrengwaarde van de gronden, bedoeld in artikel 13.18, tweede lid, onder a. De raming moet plaatsvinden op basis van objectief bepaalbare maatstaven. Zie voor de achtergronden paragraaf 9.3.7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het tweede lid geeft een grondslag om hierover bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Daarbij kan worden gedacht aan het vastleggen van methoden of aan nadere criteria waaraan de berekening van de raming moet voldoen. Daarmee wordt de wijze waarop de ramingen plaatshebben duidelijk ingekaderd, maar zal er binnen dat kader ruimte worden geboden om, gelimiteerd, keuzes te maken.

Artikel 13.18 (bevoegd gezag voor en wijze van kostenverhaal)

Dit voorgestelde artikel geeft de kern weer van de wijze waarop kosten worden verhaald. Het heeft de voorkeur om dit bij overeenkomst te regelen tussen de rechtspersoon waar het bestuursorgaan een orgaan van is en de initiatiefnemer(s). Die voorkeur wordt ook tot uitdrukking gebracht in artikel 13.13, eerste lid. Dat de overeenkomst het kosten-

⁶⁴⁰ Zie paragraaf 9.3.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

verhaal moet verzekeren betekent dat de overeenkomst onder andere een duidelijk betalingsmoment moet bevatten en in ieder geval moet gaan over de kosten die op grond van de regeling moeten worden verhaald. Voor de gevallen waarin het niet lukt om het kostenverhaal via een overeenkomst te verzekeren, geldt de publiekrechtelijke regeling van de Omgevingswet. Er zal dan door het bestuursorgaan een beschikking moeten worden gegeven waardoor de initiatiefnemer een geldsom vanwege het kostenverhaal is verschuldigd. Het bevoegd gezag voor die beschikking is het college van burgemeester en wethouders voor kostenverhaal op gemeentelijk niveau, gedeputeerde staten op provinciaal niveau en de Minister die het aangaat op rijksniveau. Op de beschikking is de regeling van bestuursrechtelijke geldschulden van de Awb (titel 4.4) van toepassing. Hiermee is het niet langer nodig om de betalingsverplichting aan een vergunning te koppelen. De keuze voor een beschikking is gemaakt omdat er niet altijd een vergunningplicht zal zijn voor de op grond van artikel 13.11, eerste lid, aanhef, aan te wijzen kostenverhaalplichtige activiteiten. De beschikking wordt op aanvraag van de schuldenaar vastgesteld. Zolang de verschuldigde geldsom niet is betaald, mag de activiteit in kwestie niet worden verricht (zie artikel 13.12).

Artikel 13.19 (betaling na aanvang activiteit)

Het eerste lid van het voorgestelde artikel geeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om, in afwijking van het in artikel 13.12 opgenomen verbod, in de beschikking specifieke afspraken te maken over de betaling. Die afspraken kunnen ertoe leiden dat betaling toch geheel of gedeeltelijk na de start van de activiteit plaatsheeft.

Het tweede lid biedt, overeenkomstig artikel 4:115 Awb, de wettelijke grondslag om de bijdrage aan het kostenverhaal bij dwangbevel in te vorderen. Gelet op het verbod in artikel 13.12 is deze bevoegdheid alleen van toepassing wanneer betaling uitblijft in de situatie, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 13.20 (voorwaarden eindafrekening)

Het bestuursorgaan neemt in het omgevingsplan een regeling voor eindafrekening op, zie artikel 13.14, eerste lid, onder e, onder 2^o. Dit artikel regelt drie uitgangspunten voor de eindafrekening. De eindafrekening kan er niet toe leiden dat de initiatiefnemer een aanvullende bijdrage moet betalen, zo regelt het eerste lid. Het hoger uitvallen van de kosten komt hiermee, net als onder de Wro, voor rekening van het bestuursorgaan. Het tweede lid regelt, net als nu artikel 6.20, derde lid, van de Wro, dat als de eindafrekening ertoe leidt dat de opnieuw berekende geldsom meer dan 5% lager is dan de betaalde geldsom, het bestuursorgaan het verschil, voor zover dat groter is dan die 5%, terug moet betalen. Volledige verrekening heeft als nadeel dat het bestuursorgaan onvoldoende wordt geprikkeld om te besparen op de kosten. Daarom wordt, net als onder de Wro, een meevaller in de totale kosten niet geheel versleuteld. Dit systeem bevat enerzijds stimulansen voor het bestuursorgaan om de kosten goed te ramen en in de hand te houden en doet anderzijds in voldoende mate recht aan de principes van kostenverhaal.

Een nieuwe voorwaarde is in het derde lid opgenomen. Met die voorwaarde wordt aan belanghebbenden de mogelijkheid gegeven om vanaf vijf jaar na betaling van de kostenverhaalsbijdrage het bestuursorgaan te verzoeken om een, individuele, eindafrekening naar de stand van dat moment. Zie verder paragraaf 9.3.11 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het vierde lid geeft een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te geven over de wijze waarop overeenkomstig het derde lid tussentijds wordt afgerekend. Daarbij kan gedacht worden aan regels over het in de tussentijdse eindafrekening betrekken van enerzijds gemaakte kosten en anderzijds (nog) niet gemaakte kosten.

Artikel 13.21 (hoogte en begrenzing van kostensoorten)

Dit voorgestelde artikel bevat de grondslag om de inhoud van de regels uit de huidige Regeling plankosten exploitatieplan in de Omgevingsregeling op te nemen. Het maakt het mogelijk om regels te stellen over de hoogte en begrenzing van kostensoorten die op grond van artikel 13.11, eerste lid, aanhef bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Bij ministeriële regeling zullen met name de gemeentelijke apparaatskosten en kosten die daarmee samenhangen forfaitair worden begrensd.

Hoofdstuk 1, onderdeel I (Hoofdstuk 15 Omgevingswet)

AFDELING 15.3 SCHADELOOSSTELLING BIJ ONTEIGENING

Deze afdeling heeft betrekking op de schadeloosstelling die wordt vastgesteld bij de onteigening van onroerende zaken. Kortheidshalve worden de onteigende onroerende zaken in de artikelsgewijze toelichting bij deze afdeling aangeduid als «zaken». Daar waar niet de onteigende zaken worden bedoeld, maar bijvoorbeeld de overblijvende onroerende zaken, wordt dat in de toelichting tot uitdrukking gebracht. Omdat de Omgevingswet alleen regels geeft voor de onteigening van onroerende zaken, worden in de toelichting bij deze afdeling geen roerende zaken verstaan onder het begrip «zaak».

Artikel 15.17 (recht op schadeloosstelling)

Het recht op schadeloosstelling bij onteigening is vastgelegd in dit voorgestelde artikel dat bepaalt dat de onteigende partij schadeloos wordt gesteld. Hierin komt tot uitdrukking dat de schadeloosstelling voorafgaand aan de onteigening verzekerd is, zoals de hoofdregel van artikel 14, eerste lid, van de Grondwet verlangt. Onder de Onteigeningswet geldt dit uitgangspunt ook, maar die regelt dat niet expliciet in een bepaling. De formulering van het voorgestelde artikel is ontleend aan artikel 6:8, eerste lid, eerste zin van de Wet op het financieel toezicht.

Artikel 15.18 (omvang schadeloosstelling)

In het voorgestelde artikel wordt artikel 40 van de Onteigeningswet inhoudelijk ongewijzigd voortgezet. Uitgangspunt voor het vaststellen van de omvang van de schadeloosstelling blijft dan ook dat de eigenaar een volledige vergoeding wordt gegeven voor *alle schade* die de onteigende partij *rechtstreeks en noodzakelijk* door het verlies van zijn zaak lijdt. In het algemeen worden bij onteigening drie soorten schade onderscheiden. Allereerst is er de schade die wordt geleden door het verlies van de zaak zelf. Daarnaast kan het zijn dat door de onteigening van een bepaalde zaak ook de waarde van bepaalde niet-onteigende zaken die toebehoren aan de eigenaar vermindert. Tot slot kan door de onteigening overige inkomens- of bedrijfsschade optreden die voor vergoeding in aanmerking komt, de zogenoemde bijkomende kosten. Steeds geldt dat de schade een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg moet zijn van de onteigening.

De bijkomende kosten komen onder de gelding van de Onteigeningswet al voor vergoeding in aanmerking zonder dat daarvoor in die wet een aanvullende wettelijke bepaling is opgenomen. Artikel 40 van de

Onteigeningswet vormt voor die vergoeding de rechtstreekse grondslag. In de Omgevingswet biedt het voorgestelde artikel 15.18 die grondslag. Er is daarom van afgezien expliciet te regelen dat de bijkomende kosten eveneens voor vergoeding in aanmerking komen.

Artikel 41 van de Onteigeningswet bepaalt wel uitdrukkelijk dat bij het bepalen van de schadeloosstelling rekening wordt gehouden met de waardevermindering van niet-onteigende zaken die rechtstreeks en noodzakelijk voortvloeit uit het verlies van de zaak. Voorgesteld wordt dit artikel niet over te nemen in de Omgevingswet omdat het overbodig is: ook zonder uitdrukkelijke regeling valt de waardevermindering van niet-onteigende zaken onder schade die de onteigende rechtstreeks en noodzakelijk lijdt.

Artikel 81 van de Onteigeningswet keert niet terug in de schadeloosstellingsregels van de Omgevingswet. Deze bepaling bevat een specifieke regel voor de waardebepaling van onbewoonbaar verklaarde gebouwen. Omdat de mogelijkheid om op grond van de Woningwet gebouwen onbewoonbaar te verklaren per 1 januari 2007 is vervallen bestaat aan deze bepaling geen behoefte meer.

Artikel 82 van de Onteigeningswet keert evenmin terug in de schadeloosstellingsregels van de Omgevingswet. Het eerste lid van artikel 82 bevat een verbijzondering van het uitgangspunt van een volledige schadeloosstelling in geval van onteigende gebouwen waarvoor een aanschrijving op grond van artikel 13 van de Woningwet tot het treffen van noodzakelijke voorzieningen of een desbetreffend bestuursdwangbesluit of dwangsbesluit is genomen en aan die aanschrijving of dat besluit geen gevolg wordt gegeven. Het tweede lid bevat een regeling die voorkomt dat de waardebepaling van een onteigend gebouw zou worden beïnvloed door een huurrendement dat voortvloeit uit een gebruik van dat gebouw door het door meer personen te laten bewonen dan volgens de plaatselijke (huisvestings)verordening is toegestaan.

Aan beide leden van artikel 82 van de Onteigeningswet ligt de gedachte ten grondslag dat het bijzondere voordeel dat een eigenaar geniet door aan een aanschrijving of een bestuursdwang- of dwangsbesluit geen gevolg te geven, of door de overtreding van wettelijke voorschriften, geen rol mag spelen bij de waardebepaling van de onteigende woning.⁶⁴¹ Aan deze zeer specifieke bepalingen bestaat geen behoefte meer. In de eerste plaats doen zich geen of hoogst zelden onteigeningszaken voor waarin aanschrijvingen op grond van de Woningwet of overbewoning aan de orde zijn. In ieder geval zijn uit de rechtspraak en literatuur geen voorbeelden hiervan bekend. In de tweede plaats heeft de Hoge Raad in zijn rechtspraak voor het onteigeningsrecht in het algemeen maatstaven geformuleerd voor de vaststelling van schadeloosstelling voor vermogens- of inkomensschade bij illegale bebouwing en illegaal gebruik. Op grond van deze rechtspraak moet de rechter bij de waardebepaling van zonder vergunning gebouwde opstallen rekening houden met de risico-inschatting die de redelijk handelend koper zal maken ten aanzien van de kans dat de overheid handhavend zal (kunnen) optreden en de opstal zonder vergoeding (of zelfs op kosten van de eigenaar) zal (kunnen) worden afgebroken.⁶⁴² Een vergelijkbare redenering wordt gevolgd bij gebruik in strijd met de bestemming. Als er in redelijkheid van mag worden uitgegaan dat het bevoegde bestuursorgaan in de gegeven omstandigheden illegaal gebruik zal gedogen, dan mag bij de bepaling van de waarde van de zaak ervan worden uitgegaan dat verkoop in het

⁶⁴¹ Kamerstukken II 1899/1900, 74, nr. 3, blz. 19–20 en 21.

⁶⁴² HR 27 april 1977, NJO 1977/8, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns (Mes/Rotterdam).

vrije verkeer alsof het gebruik wel was toegestaan geen problemen zal opleveren.⁶⁴³

Bij de beantwoording van de vraag of de onteigende recht heeft op vergoeding van persoonlijke schade, zoals inkomenschade, wanneer een vergunning ontbreekt, moet onderzocht worden of dat – de onteigening weggedacht – het bevoegde bestuursorgaan bij een juist begrip van zijn taak aanleiding zou hebben gegeven handhavend op te treden. Dit geldt wanneer een activiteit van de onteigende in strijd is met een wettelijk voorschrift.⁶⁴⁴ De geschetste jurisprudentie is ook goed toepasbaar op de bijzondere gevallen waarop artikel 82, eerste en tweede lid, van de Onteigeningswet betrekking heeft.

Artikel 15.19 (schadeloosstelling huurverkoper)

Dit voorgestelde artikel betreft de ongewijzigde voortzetting van artikel 46 van de Onteigeningswet, zoals dat bij de wet van 15 oktober 2016 aan de Onteigeningswet is toegevoegd, voor zover het de schadeloosstelling van de huurverkoper betreft.⁶⁴⁵ Op zijn beurt houdt artikel 46 van de Onteigeningswet de voortzetting in van artikel 13, tweede lid, van de Tijdelijke wet huurkoop onroerende zaken.⁶⁴⁶

Artikel 15.20 (peildatum)

De dag waarop de eigendom van de onteigende naar de onteigenaar overgaat, is de dag waarop de onteigende schade lijdt als gevolg van het verlies van zijn zaak. Dit is de dag waarop de onteigeningsakte is ingeschreven in de openbare registers. Deze dag geldt daarom als peildatum voor de schadeloosstelling. Het voorgestelde artikel 15.20 volgt in zoverre de regel van artikel 40a van de Onteigeningswet. Uit deze regel volgt dat de schade die een onteigende lijdt door overheidshandelen voorafgaand aan de eigendomsovergang in beginsel niet vergoed kan worden binnen de schadeloosstellingsprocedure op grond van het onteigeningsrecht.

In de onteigeningsrechtspraak zijn enkele uitzonderingen op deze hoofdregel aanvaard op grond van de redelijkheid en billijkheid. Zo oordeelde de Hoge Raad dat de schadeloosstelling mag worden vastgesteld naar de waarde van de zaak op het tijdstip waarop die zaak, vooruitlopend op de eigendomsovergang, alvast in gebruik is genomen door de onteigenaar en de onteigende en onteigende deze vervroegde peildatum zijn overeengekomen.⁶⁴⁷

De tweede uitzondering betreft situaties waarin de onteigenaar en onteigende vervroegde ingebruikneming door de onteigenaar zijn overeengekomen, zonder dat zij daarbij een afspraak over vervroeging van de peildatum hebben gemaakt. Wanneer de onteigenaar vervolgens activiteiten op het onteigende verricht die de waarde daarvan vermindert, is het redelijk om bij de waardebepaling geen rekening te houden met die waardevermindering.⁶⁴⁸

⁶⁴³ HR 21 april 1993, NJ 1994/104, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns (Zuid-Holland/Mulder)

⁶⁴⁴ HR 3 november 1971, NJ 1972/20, m.nt. Prins (Maton/Raamsdonk); HR 27 april 1977, NJO 1977/8 (Mes/Rotterdam), m.nt. Mörzer Bruyns.

⁶⁴⁵ Wet van 5 oktober 2016, houdende aanvulling van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek met de nieuwe afdelingen 7.2a.2 en 7.2b.1 en 2 en een nieuwe titel 7.2c (Consumentenkredietovereenkomsten, goederenkrediet en geldlening), Stb. 2016, 360.

⁶⁴⁶ Kamerstukken II 1972/72, 11 277, nr. 6, blz. 8.

⁶⁴⁷ HR 30 september 1987, NJ 1988, 868, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns (Hoogheemraadschap van Delfland/Rotterdam).

⁶⁴⁸ HR 10 augustus 1994, NJ 1996, 51, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns (»s-Gravenhage / Geelkerken q.q.).

Naast uitzonderingen voor het bepalen van de werkelijke waarde van de zaak, heeft de Hoge Raad ook een uitzondering aanvaard voor het bepalen van de inkomensschade. De onteigende had met de onteigening in het vooruitzicht besloten om een tuinbouwkas niet uit te breiden, wat een inkomensderving meebracht. De rechter oordeelde het onredelijk om die schade voor rekening van de onteigende te laten komen.⁶⁴⁹

Artikel 15.21 (schadeverhogende veranderingen)

Al sinds 1851 bepaalt de Onteigeningswet dat veranderingen aan de zaak die er kennelijk toe strekken dat een hogere schadeloosstelling zal worden toegekend, bij het bepalen van die schadeloosstelling buiten beschouwing blijven. Dat geldt ook voor veranderingen die zijn aangebracht na de terinzagelegging van de ontwerponteigeningsbeschikking. Die laatste uitzondering is in 1981 geclausuleerd door toevoeging van de zinsnede over de normale of noodzakelijke veranderingen, omdat de wetgever haar te ver vond gaan en hij het nodig achtte de positie van de onteigende in dit opzicht te verbeteren.⁶⁵⁰ Inhoudelijk is voorgesteld artikel 15.21 een ongewijzigde voortzetting van artikel 39 van de Onteigeningswet. Met het oog op de leesbaarheid is de inhoud verdeeld over twee afzonderlijke leden.

Artikel 15.22 (werkelijke waarde)

Dit voorgestelde artikel regelt ten eerste dat de werkelijke waarde van de zaak moet worden vergoed. Dit uitgangspunt is ongewijzigd overgenomen uit artikel 40b van de Onteigeningswet. Wel is het voorgestelde eerste lid in technisch opzicht eenvoudiger geformuleerd dan artikel 40b, eerste lid, van de Onteigeningswet. Die bepaling regelde uitdrukkelijk dat de gevoelswaarde die de zaak uitsluitend voor de onteigende had, niet wordt vergoed. Het is niet nodig dit in de Omgevingswet over te nemen omdat uit het eerste en tweede lid, gelezen in onderlinge samenhang, al volgt dat de gevoelswaarde die de zaak voor de onteigende mocht hebben bij het bepalen van de waarde buiten beschouwing moet worden gelaten. Het voorgestelde tweede lid geeft, in het verlengde van artikel 40b, tweede lid, van de Onteigeningswet, een maatstaf die het bepalen van de werkelijke waarde objectiveert. Voor het meewegen van subjectieve factoren bestaat daarom geen ruimte.

Een vergelijkbare vereenvoudiging is eerder in de pachtwetgeving doorgevoerd. Verwezen wordt naar de artikelen 378 en 379 van Boek 7 BW die in de plaats zijn gekomen van artikel 56c, tweede lid, van de Pachtwet (oud).

Voor de formulering van het tweede lid is aangesloten bij artikel 6:9 van de Wet op het financieel toezicht.

Voor bijzondere gevallen regelt het derde lid dat de waarde naar een andere maatstaf wordt bepaald. Hieronder kunnen uiteenlopende situaties vallen zoals het geval waarin een verhuurd gebouw binnen afzienbare tijd zal worden gesloopt; de werkelijke waarde kan dan worden bepaald op de netto-huuropbrengsten tot de sloop, vermeerderd met de verkoopwaarde van alleen de ondergrond.⁶⁵¹ Een ander voorbeeld betreft de waardebeoordeling van een smalle strook grond voor een wegverbreding waarop de algemene maatstaf van het tweede lid niet kan worden toegepast omdat het te smal is om in het economische verkeer zelfstandig verkoopbaar te kunnen zijn. De waarde kan dan worden bepaald op een evenredig deel van de verkoopwaarde van de totale oppervlakte van het perceel.⁶⁵² Het

⁶⁴⁹ HR 15 juli 1998, NJ 1999, 427, m.nt. P.C.E. van Wijmen (Staat/Welles).

⁶⁵⁰ Kamerstukken II 1979/80, 15 978, nr. 6, blz. 4.

⁶⁵¹ Kamerstukken II 1979/80, 15 978, nrs. 3–4, blz. 9.

⁶⁵² Kamerstukken II 1979/80, 15 978, nr. 6, blz. 11.

derde lid kan ook toegepast worden bij andere zaken waarvoor geen markt bestaat zoals begraafplaatsen.

Artikel 15.23 (invloed van werken en plannen voor werken)

Dit voorgestelde artikel behelst een uitzondering op de hoofdregel van het voorgestelde artikel 15.20 dat de schadeloosstelling wordt vastgesteld naar de toestand van het onteigende op de datum van de eigendomsovergang. Deze uitzondering staat bekend als de eliminatieregel. Deze is in de rechtspraak ontwikkeld en in 1981 in artikel 40c van de Ontheigeningswet neergelegd.

Op grond van deze uitzondering moeten sommige waardeverhogende of waardeverminderende omstandigheden buiten beschouwing worden gelaten bij het bepalen van de schadeloosstelling. De eliminatie van deze omstandigheden vindt haar rechtvaardiging in de redelijkheid. Zonder toepassing van de eliminatieregel zou een onteigenaar gehouden zijn een schadeloosstelling te betalen voor een waarde die weliswaar op het tijdstip van de onteigening tot het vermogen van de onteigende behoorde, maar deels bestaat uit de waardevermeerdering die voortvloeit uit de plannen of werken van de onteigenaar. Vergoeding van dat deel van de waarde zou de onteigende onredelijk bevoordelen. Daarentegen zou de onteigende onredelijk worden benadeeld wanneer de schadeloosstelling zou worden gebaseerd op de waarde op het tijdstip van de eigendomsovergang, voor zover die waarde door toedoen van de plannen of werken van de onteigenaar is verminderd.⁶⁵³

In beginsel behoren omgevingsplannen niet tot plannen voor werken als bedoeld in onderdeel c van artikel 15.23. Daartoe behoren wel plannen die verband houden met de feitelijke uitvoering van een werk zoals een werkplan, een inrichtingsplan of een verkavelingsschets. In de onteigeningsrechtspraak heeft zich niettemin een ontwikkeling voorgedaan waarin onder omstandigheden een bestemmingsplan wel als een plan voor een werk wordt aangemerkt. Deze ontwikkeling zette in bij bestemmingsplannen die een zogenoemde dwangbestemming bevatten. De vaststelling van een dergelijke bestemming kan volgens de Hoge Raad niet als een eigen en *zelfstandige werkzaamheid van de gemeente worden beschouwd omdat de gemeente daarbij in feite geen andere keuze heeft dan zich aan te sluiten bij een reeds door het daartoe bevoegde orgaan van Rijk of provincie ontwikkeld plan waarbij aan het onteigende met het oog op het werk waarvoor onteigend wordt reeds een bepaalde bestemming is toegedacht.*⁶⁵⁴ In vijf arresten van 9 juli 2010 leek de Hoge Raad de categorie bestemmingsplannen die kunnen kwalificeren als plan voor het werk te verruimen (de zogenoemde 9-juli-arresten). Hij overwoog dat een aan een zaak gegeven bestemming kan zijn bepaald door een ten tijde van de vaststelling van dat plan al bestaand (concreet) plan voor een werk. Dan is het bestemmingsplan in zoverre slechts vastgesteld om daarmee de juridisch-planologische onderbouwing en regeling te geven die de beoogde aanleg mogelijk moet maken van het werk waarvoor wordt onteigend.⁶⁵⁵

Op 15 januari 2016 heeft de Hoge Raad de juridische kaders voor de toepassing van eliminatie van de invloed van bestemmingsplannen nader uiteengezet.⁶⁵⁶ Hij benadrukt als uitgangspunt dat rekening moet worden

⁶⁵³ Kamerstukken II 1979/80, 15 978, nrs. 3–4, blz. 10.

⁶⁵⁴ HR 22 november 1979, NJO 1979/1 (Staat/Matser), HR 18 juni 1980, NJO 1980/7 (Staat/Markus), en HR 31 maart 2006, NJ 2006/655, m.nt. P.C.E. van Wijmen (Staat/Vollering).

⁶⁵⁵ HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1634.

⁶⁵⁶ HR 15 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:24 (Ontheigeningsplan Hoog Dalem, Gorinchem) en HR 15 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:25 (Ontheigeningsplan Perkpolder, Zeeland).

gehouden met de exploitatie die het geldende bestemmingsplan op het onteigende toelaat. Eliminatie moet daarom terughoudend worden toegepast. Of eliminatie van een aan het onteigende gegeven bestemming moet plaatsvinden, moet volgens de Hoge Raad worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Eliminatie kan niet in abstracto worden voorgeschreven of uitgesloten in bepaalde categorieën van gevallen. Onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis van artikel 40c van de Ontheigeningswet en naar rechtspraak over die bepaling, stelt de Hoge Raad verder dat voor eliminatie alleen plaats is wanneer het werk waarvoor onteigend wordt, tot stand wordt gebracht voor rekening en risico van publiekrechtelijke rechtspersonen als bedoeld in artikel 1, eerste en tweede lid, van Boek 2 BW (overheidswerk). In verband daarmee verduidelijkt hij dat de omstandigheid dat een overheid voorbereidingswerkzaamheden uitvoert voor het werk waarvoor onteigend wordt, zoals het egaliseren en bouwrijp maken van grond, nog niet meebrengt dat dit werk als een overheidswerk moet worden aangemerkt.

Inhoudelijk betreft het voorgestelde artikel de ongewijzigde voortzetting van artikel 40c van de Ontheigeningswet, waarbij de formulering in twee opzichten is aangepast. De eerste aanpassing betreft onderdeel a, waarin in lijn met de arresten van 15 januari 2016 is verduidelijkt dat eliminatie alleen aan de orde kan zijn wanneer het werk waarvoor onteigend wordt een overheidswerk is. De tweede aanpassing houdt verband met de voorgestelde systematiek voor het geven van ontheigeningsbeschikkingen. Daarin is het ontheigeningsbelang een kernbegrip en kan, anders dan onder de Ontheigeningswet, niet rechtstreeks voor de uitvoering van «werken» worden onteigend. In de Omgevingswet worden werken begrepen in de elementen «ontwikkeling, gebruik, en beheer» van de fysieke leefomgeving. Daarin kan een ontheigeningsbelang liggen met het oog waarop onteigend kan worden. In verband daarmee worden in de onderdelen a en b de overheidswerken verbonden aan het ontheigeningsbelang waarvoor wordt onteigend. Gegeven de huidige stand van de rechtspraak, die nauw aansluit bij de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 40c van de Ontheigeningswet, ziet de regering geen aanleiding om verdergaande wijzigingen voor te stellen die de essentie van de elimineringsregel raken.

Artikel 15.24 (bepalen prijs bij complex)

In dit voorgestelde artikel is artikel 40d van de Ontheigeningswet ongewijzigd overgenomen. Zij maakt een uitzondering op het uitgangspunt dat bij de waardering van de zaak rekening wordt gehouden met de functies die aan die specifieke locatie zijn toegeedeeld (voorheen: bestemmingen). Deze uitzondering is in 1981 ingevoerd omdat het in sommige gevallen redelijk is om de waarde van diverse zaken waaraan uiteenlopende bestemmingen zijn toegekend, te egaliseren en daaraan een gemiddelde prijs te verbinden. Het samenstel van zaken wordt een «complex» genoemd en de gemiddelde prijs de «complexwaarde». Voor specifieke zaken kan die prijs vervolgens worden verhoogd of verlaagd in verband met de bijzondere eigenschappen van die zaken, zoals de natuurlijke gesteldheid of bijzondere ligging.⁶⁵⁷ Opgemerkt wordt dat het voorgestelde artikel 15.24 in wetgevingstechnisch opzicht afwijkt van artikel 40d van de Ontheigeningswet doordat het begrip «complex» niet in een afzonderlijk lid is gedefinieerd maar in onderdeel a. Voor de uitleg van het begrip «complex» in onderdeel b heeft deze andere systematiek geen gevolgen: dat valt onder dezelfde omschrijving. Dit technische punt vormt de enige verandering ten opzichte van artikel 40d van de Ontheigeningswet. Het gebruik van het

⁶⁵⁷ Kamerstukken II 1979/80, 15 978, nrs. 3–4, blz. 10–11.

begrip «prijs» wordt onveranderd voortgezet in artikel 15.24. Dit begrip brengt tot uitdrukking dat in gevallen waarin een complex aan de orde is, de complexwaarde dient voor het bepalen van de in het voorgestelde artikel 15.22, tweede lid, bedoelde prijs, waarvan wordt uitgegaan bij het bepalen van de werkelijke waarde van de zaak.

Artikel 15.25 (invloed van tot uitvoering gekomen functies)

Het voorgestelde artikel 15.25, eerste lid, betreft de ongewijzigde voortzetting van artikel 40e van de Ontheeningswet. Deze bepaling maakt deel uit van het uitgebalanceerde samenstel van correcties op de verkeerswaarde waartoe ook de artikelen 40c en 40d van de Ontheeningswet behoren. Vanwege de relatie met die artikelen en omdat niet kan worden voorzien hoe het ontheeningsschadeloosstellingsrecht zich in de rechtspraak verder zal ontwikkelen, wordt voorgesteld artikel 40e van de Ontheeningswet te handhaven, ook al is het in de praktijk tot op heden vrijwel een dode letter gebleven.

Het eerste lid maakt het mogelijk de schadeloosstelling lager vast te stellen voor gevallen waarin de onteigende als gevolg van het omgevingsplan een vermogensvoordeel heeft genoten dat redelijkerwijze niet of niet geheel ten bate van de onteigende behoort te blijven. Daarnaast biedt deze bepaling de mogelijkheid om – voor zover het de invloed van het omgevingsplan op de waarde van het onteigende betreft – vergoeding van planschade toe te kennen binnen het kader van de ontheeningsprocedure.⁶⁵⁸ De zinsnede «ook na toepassing van artikel 15.24 redelijkerwijze niet of niet geheel ten bate of ten laste van de onteigende behoren te blijven» doet uitkomen dat de door de bepaling voorgeschreven correcties pas aan de orde komen nadat egalisatie door middel van een complexwaarde toepassing heeft gevonden. Zo zal artikel 15.25 bijvoorbeeld toepassing kunnen vinden wanneer een complex gronden als gevolg van de daaraan toegedeelde functies die door het werk waarvoor onteigend wordt, worden uitgevoerd, hetzij als bijzonder gunstig, hetzij als bijzonder ongunstig wordt aangemerkt.⁶⁵⁹ Voor vergoeding op grond van het eerste lid komt niet in aanmerking de waardevermindering van het overblijvende als gevolg van de aanwezigheid van het werk buiten het onteigende en van het gebruik daarvan dat niet op het onteigende plaatsvindt. Die waardevermindering is namelijk geen schade die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt. Of ter zake daarvan wel aanspraak bestaat op planschadevergoeding, staat – uiteindelijk – ter beslissing aan de planschaderechter.⁶⁶⁰

In het eerste lid wordt het gebruik van de zinsnede «wordt de prijs verminderd of vermeerderd» onveranderd voortgezet. Deze zinsnede drukt uit dat de in het voorgestelde artikel 15.22, tweede lid, bedoelde prijs, waarvan wordt uitgegaan bij het bepalen van de werkelijke waarde van de zaak, wordt gecorrigeerd voor reële voor- of nadelen door middel van een verlaging of een verhoging. Uitgangspunt voor het voorgestelde eerste lid vormen de functies zoals die in het omgevingsplan zijn toegedeeld. Hierin verschilt artikel 15.25, eerste lid, van de eliminatieregulering in het voorgestelde artikel 15.23. Kenmerkend voor de uitwerking van het eliminatiebeginsel is immers dat iets dat deel uitmaakt (of zal uitmaken) van de feitelijke werkelijkheid wordt weggedacht bij de toepassing van het voorgestelde artikel 15.22, tweede lid. Daarom wordt in dat artikelonderdeel gesproken van «wordt geen rekening gehouden». De gekozen

⁶⁵⁸ Kamerstukken II 1980/81, 15978, nr. 135b, blz. 1.

⁶⁵⁹ Kamerstukken II 1980/81, 15 978, nr. 6, blz. 2.

⁶⁶⁰ HR 21 november 2008, ECLI:NL:HR:2008:BF0415.

bewoordingen brengen aldus een verschil in uitwerking en denktechniek tot uitdrukking.⁶⁶¹

Vanwege de voorgestelde systematiek voor het geven van onteigeningsbeschikkingen waarin het onteigeningsbelang een kernbegrip is, wijkt de formulering van het voorgestelde eerste lid af van artikel 40e van de Onteigeningswet. In de Onteigeningswet is de handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig de toegekende bestemming een afzonderlijke onteigeningsgrondslag. Deze komt niet terug in de Omgevingswet, omdat handhaving van de feitelijke toestand wordt begrepen in de elementen «gebruik» en «beheer» van de fysieke leefomgeving, met het oog waarop onteigend kan worden. In samenhang daarmee wordt in artikel 15.25, eerste lid, niet meer gesproken over «bestemmingen (functies) voor de feitelijke handhaving waarvan wordt onteigend». In plaats daarvan komt in het eerste lid de zinsnede «functies die ... opnieuw tot uitvoering komen, of uitgevoerd blijven». Deze aanpassing aan de nieuwe onteigeningssystematiek brengt inhoudelijk geen verschillen ten opzichte van artikel 40e van de Onteigeningswet mee.

Het spreekt vanzelf dat, wanneer voor de planschade al een vergoeding op grond van het voorgestelde artikel 15.1, eerste lid, onder c, e, j of k, is toegekend, deze vergoeding in mindering wordt gebracht op de vergoeding die met toepassing van het voorgestelde eerste lid wordt toegekend. Dit uitgangspunt, dat in het huidige artikel 40f van de Onteigeningswet is neergelegd, wordt door het voorgestelde tweede lid ongewijzigd gehandhaafd.⁶⁶²

Artikel 15.26 (wettelijke rente)

In dit voorgestelde artikel is artikel 55, derde lid, van de Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen. De rente die deel uitmaakt van de schadeloosstelling betreft de samengestelde wettelijke rente, bedoeld in artikel 6:119, tweede lid, BW.

Artikel 15.27 (schakelbepaling voor rechten)

De Onteigeningswet kent een gesloten stelsel van belanghebbenden die aanspraak kunnen maken op schadeloosstelling. Het voorgestelde artikel 15.27, eerste lid, voorziet in voortzetting van deze kring van rechthebbenden op een schadeloosstelling.

In de systematiek van de Onteigeningswet zijn de artikelen 40 tot en met 41 alleen rechtstreeks van toepassing op het bepalen van de schadeloosstelling van de eigenaar. In de daaropvolgende artikelen wordt de schadeloosstelling behandeld voor de huurders, pachters en beperkt gerechtigden. Op de laatstgenoemde schadeloosstelling zijn op grond van artikel 41a van de Onteigeningswet de artikelen 40 tot en met 41 van overeenkomstige toepassing, voor zover de artikelen 42 en volgende niet anders meebrengen.

In het tweede lid is artikel 41a van de Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen.

Artikel 15.28 (schadeloosstelling huurder)

Op grond van het voorgestelde artikel 15.27 zijn in beginsel de bepalingen over de schadeloosstelling voor de eigenaar van toepassing op de schadeloosstelling voor de huurder bij onteigening van een verhuurde zaak. Het voorgestelde artikel 15.28 bevat in aanvulling daarop enkele

⁶⁶¹ Kamerstukken II 1980/81, 15 978, nr. 6, blz. 3.

⁶⁶² Kamerstukken II 1979/80, 15 978, nrs. 3–4, blz. 7.

bijzondere regels, die ook in het geldende artikel 42 van de Onteigeningswet staan, maar niet alle voorzieningen uit dat artikel zijn overgenomen. De Onteigeningswet maakt onderscheid tussen verhuurde bedrijfsruimtes en anderszins verhuurde zaken. Voor bedrijfsruimtes wordt een volledige schadeloosstelling vastgesteld, waarbij alleen rekening moet worden gehouden met de kans dat de huurverhouding bij het verstrijken van de geldigheid van de huurovereenkomst zou hebben voortgeduurd. Daarentegen fixeert de Onteigeningswet de schadeloosstelling bij de onteigening van anderszins verhuurde zaken, woningen en overige niet-bedrijfsruimtes in beginsel op de huurprijs van twee jaren. Dit onderscheid keert niet terug in de Omgevingswet omdat voor huurders van niet-bedrijfsruimte, zoals de Hoge Raad heeft geoordeeld, een gefixeerde schadeloosstelling niet in een redelijke verhouding staat tot het bedrag van de werkelijk geleden schade en niet verenigbaar is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.⁶⁶³ Uit rechtspraak van de Hoge Raad volgt dat ook voor huurders van woningen niet kan worden volstaan met een gefixeerde schadeloosstelling.⁶⁶⁴

Artikel 15.29 (schadeloosstelling pachter)

Dit voorgestelde artikel bevat enkele aanvullende regels voor de schadeloosstelling voor de pachter bij onteigening van een verpachte zaak in lijn met het huidige artikel 42a van de Onteigeningswet. Het eerste lid voorziet erin dat de schadeloosstelling wordt vastgesteld aan de hand van de regels die het BW geeft voor de ontbinding van pachtvereenkomsten bij wijziging van de aan de zaak toegekende bestemming (functie) in het algemeen belang (artikel 377, vierde tot en met zevende lid, van Boek 7 BW).

De tweede zin van artikel 377, vierde lid, van Boek 7 BW, die in het zevende lid, tweede zin, van overeenkomstige toepassing is op daar bedoelde specifieke gevallen, is niet relevant voor onteigening omdat de onteigening en daarmee de beëindiging van de pachtverhouding niet voortvloeien uit een voornemen van de verpachter om de grond voor andere dan landbouwdoeleinden te gebruiken. Tegen deze achtergrond zijn uitzonderingen over de overeenkomstige toepassing uitgesloten en is het niet nodig om artikel 377, vierde lid, tweede zin, van Boek 7 BW expliciet uit te zonderen in het tweede lid. Volstaan kan worden met de formulering «van overeenkomstige toepassing».

Artikel 15.30 (positie hypotheekhouder en ingeschreven beslaglegger – schadeloosstelling)

Bij onteigening van een zaak waarop een hypotheek rust, komt het zekerheidsrecht op grond van artikel 229, eerste lid, van Boek 3 BW te rusten op de vorderingen tot vergoeding van de waarde van die zaak en van de waardevermindering van het overblijvende. Ook ingeval van onteigening van een zaak waarop een ingeschreven beslag rust, geldt dat het zekerheidsrecht komt te rusten op de vorderingen tot vergoeding van de waarde van die zaak en van de waardevermindering van het overblijvende (artikel 507a Rv). Het huidige artikel 43, eerste lid, van de Onteigeningswet geeft de hypotheekhouder en de ingeschreven beslaglegger geen recht op afzonderlijke schadevergoeding. Het voorgestelde eerste lid van artikel 15.30 stelt voorop dat dit zo blijft. De genoemde houders van zekerheidsrechten hebben bij wijze van zaaksvervanging recht op de schadevergoeding die aan de hypotheekgever, de beslagene en de beperkt gerechtigde, wiens recht niet tegen hen kan worden ingeroepen,

⁶⁶³ HR 30 november 1994, NJ 1995/668, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns (Witte Paard).

⁶⁶⁴ HR 8 augustus 2003, NJ 2004/249, m.nt. P.C.E. van Wijmen (Staat/van der Poel).

wordt toegekend. De zaaksvervanging heeft niet op alle elementen van de schadeloosstelling betrekking. In lijn met artikel 43 van de Onteigeningswet blijft de zaaksvervanging beperkt tot het bedrag van de werkelijke waarde van het onteigende en de waardevermindering van het overblijvende. Voor zover de schadeloosstelling ook een vergoeding van inkomstenschade omvat voor de hypotheekgever of de beslagene, blijft zij buiten de verhaalsmogelijkheid. Ten slotte brengt het eerste lid tot uitdrukking dat de hypotheekhouder en de ingeschreven beslaglegger zich tegenover de onteigenaar alleen op deze zaaksvervanging kunnen beroepen door een verweerschrift in te dienen. Volledigheidshalve wordt vermeld dat de ingeschreven beslaglegger onder omstandigheden een sterkere positie heeft dan een hypotheekhouder. Zo kan een na de inschrijving van het beslag gevestigde hypotheek niet aan de beslaglegger worden tegengeworpen (artikel 505, tweede lid, Rv). Daarnaast kan een beslaglegger op grond van artikel 291, tweede lid, van Boek 3 BW voorrang hebben boven een hypotheek van eerdere datum.⁶⁶⁵

Het kan voorkomen dat de werkelijke waarde in de schadeloosstellingsprocedure van de zaak op een lager bedrag wordt vastgesteld dan het bedrag waarvoor het zekerheidsrecht is gevestigd. Dit kan niet worden gezien als een aantasting of ontneming van het zekerheidsrecht. Het hypotheek- of pandrecht geeft namelijk naar zijn aard geen verdere zekerheid dan tot de waarde van het goed waarop het is gevestigd, ook al is het gevestigd voor een vordering tot een hoger bedrag. Wel is het vervallen van een zekerheidsrecht als gevolg van de eigendomsovergang van de zaak (voorgesteld artikel 11.18, eerste lid) aan te merken als een ontneming van de eigendom als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Deze ontneming geschiedt in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Ook is er een wettelijke basis: in lijn met de Onteigeningswet voorziet dit wetsvoorstel erin dat het hypotheekrecht wordt vervangen door een pandrecht op de aan de onteigende toegekende schadeloosstelling, en dat de hypotheekhouder in de schadeloosstellingsprocedure een verweerschrift kan indienen teneinde zijn zekerheidsrecht tegenover de onteigenaar in te roepen en de door de onteigenaar verschuldigde schadeloosstelling aan hem als pandhouder te laten uitbetalen. Verder brengt zijn positie als partij die een verweerschrift heeft ingediend, mee dat hij in de schadeloosstellingsprocedure alles wat van belang is voor de vaststelling van de werkelijke waarde van het onteigende en de waardevermindering van het overblijvende, aan de onteigeningsrechter kenbaar kan maken. Deze wettelijke regeling komt ook niet in strijd met het in het internationaal recht verankerde beginsel van proportionaliteit.⁶⁶⁶

Het tweede lid volgt het tweede lid van artikel 43 van de Onteigeningswet. Onder omstandigheden kan de verdeling van de in het eerste lid omschreven bedragen zo moeilijk zijn dat rangregeling moet volgen. Gedacht kan worden aan gevallen waarbij, zoals bij conservatoir beslag, de hoogte van de vorderingen van de beslaglegger betwist kan zijn. De schadeloosstellingsprocedure voor onteigening is niet de juiste plaats voor een dergelijke rangregeling. Hierin voorziet het tweede lid op een manier die aansluit op hetgeen buiten onteigening om zou gelden: artikel 246 van Boek 3 BW en artikel 507a en 513, eerste lid, Rv. Het tweede lid kan niet volstaan met een eenvoudige verwijzing naar deze bepalingen, omdat artikel 246, eerste en derde lid, van Boek 3 BW alleen een inningsbevoegdheid geeft aan de hypotheekhouder-pandhouder, hoogste in rang, en de onteigenaar niet met de betaling kan wachten

⁶⁶⁵ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 69–70.

⁶⁶⁶ HR 12 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ6532.

totdat deze te kennen geeft tot inning over te gaan. Verder moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat op het moment van het bepalen van de schadeloosstelling nog geen van de beslagen in de executoriale fase verkeert. Daarom bepaalt het tweede lid dat, wanneer tussen de betrokkenen geen overeenstemming bestaat over de verdeling, de bedoelde bedragen in hun geheel ter inning worden toegekend aan de hypotheekhouder, hoogste in rang, die een verweerschrift heeft ingediend, of, als geen hypotheekhouder een verweerschrift heeft aangewezen notaris of deurwaarder. De rangregeling zelf geschiedt dan volgens de desbetreffende bepalingen van het Rv. Ingeval van betaling aan de hypotheekhouder is dit in de eerste plaats artikel 490b Rv, ingeval van betaling aan de notaris de artikelen 551 tot en met 553 Rv, en ingeval van betaling aan de deurwaarder de artikelen 480 en verder Rv.⁶⁶⁷

In lijn met artikel 43, derde lid, van de Onteigeningswet gaat het derde lid uit van de gedachte dat het in eenvoudige gevallen onder omstandigheden overdreven is van de beslaglegger te verlangen dat hij een verweerschrift indient. Als de beslaglegger genoeg meent te hebben aan verhaal op het bedrag van de werkelijke waarde en de waardevermindering van het overblijvende, kan hij – zie artikel 507a, tweede lid, in samenhang met artikel 507, derde lid, Rv – met een daartoe strekkende mededeling bij exploit aan de onteigenaar volstaan. Dit exploit heeft uiteraard alleen effect als het is uitgebracht voordat de onteigenaar tot betaling is overgegaan.⁶⁶⁸

Artikel 15.31 (positie hypotheekhouder en ingeschreven beslaglegger – voorlopige schadeloosstelling)

Dit voorgestelde artikel betreft de voortzetting van artikel 43, vierde lid, van de Onteigeningswet en biedt een regeling voor de voorlopige schadeloosstelling en de eventuele verhogingen daarvan. Hierbij kan niet met een eenvoudige van overeenkomstige toepassing verklaring worden volstaan, omdat de zaaksvervanging zich niet tot de gehele schadeloosstelling uitstrekt en op het moment van de vaststelling van de voorlopige schadeloosstelling vaak nog onduidelijk zal zijn op welke bedragen (met voorrang) verhaal mag worden genomen. Het woord «schadeloosstelling» in het eerste lid geeft aan dat, zo de betrokkenen het op het moment van de vaststelling van de voorlopige schadeloosstelling niet eens zijn, het *gehele* bedrag van de voorlopige schadeloosstelling, of de *gehele* verhoging, aan de hypotheekhouder die een verweerschrift heeft ingediend (dan wel de notaris of de deurwaarder van de beslaglegger) wordt toegewezen. Dat kan uiteraard alleen voor zover deze voorlopige schadeloosstellingen of verhogingen betrekking hebben op de schadeloosstelling aan de hypotheekgever, de beslagene of derden wier recht niet tegen de hypotheekhouder of beslaglegger kan worden ingeroepen. Bij een eventuele verdeling zullen de betrokkenen niet uit het oog moeten verliezen – zoals het tweede lid aangeeft – dat de zaaksvervangende vorderingen zich niet verder uitstrekken dan tot de in het eerste lid, derde zin bedoelde bedragen: de werkelijke waarde en de waardevermindering van het overblijvende. De betrokkenen zouden in die omstandigheid aanleiding kunnen zien met de verdeling te wachten totdat de beschikking waarin de schadeloosstelling is vastgesteld, kracht van gewijsde heeft gekregen. Voor zover de betrokkenen niet wensen te wachten met de verdeling, wordt in het derde lid de rechter-commissaris de bevoegdheid gegeven de rangregeling pas daarna te sluiten.⁶⁶⁹

⁶⁶⁷ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 70.

⁶⁶⁸ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 70–71.

⁶⁶⁹ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 71.

Als de voorlopige schadeloosstelling de schadeloosstelling overtreft, brengt het voorgestelde artikel 15.45 mee dat de hypotheekhouder, dan wel de beslaglegger tot terugbetaling van het te veel betaalde wordt veroordeeld. Het voorgestelde vierde lid voorziet daarbij in de mogelijkheid van heropening van een gesloten rangregeling, opdat zij alsnog aan de juiste bedragen wordt aangepast.⁶⁷⁰

Artikel 15.32 (vervallen erfdiensbaaerheid en kwalitatieve verplichting)

Het voorgestelde artikel continueert de regeling die in artikel 44 van de Onteigeningswet is opgenomen voor het vervallen van een erfdiensbaaerheid of een kwalitatieve verplichting als gevolg van onteigening. Bij de schadeloosstelling moet rekening worden gehouden met de genoemde bepalingen in het BW over de wijziging of opheffing van een erfdiensbaaerheid of een kwalitatieve verplichting. In het bijzonder is van belang de mogelijkheid tot wijziging of opheffing in gevallen waarin het ongewijzigd voortbestaan van de erfdiensbaaerheid na verloop van ten minste twintig jaren of van de kwalitatieve verplichting na verloop van ten minste tien jaren in strijd is met het algemeen belang.

De verplichting om rekening te houden met de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek voorkomt dat er een onnodig verschil ontstaat tussen de situatie waarin de onteigenaar een zaak minnelijk verwerft en daarna een vordering tot wijziging of opheffing op grond van deze bepalingen instelt, en de situatie waarin de zaak wordt onteigend en de erfdiensbaaerheid of kwalitatieve verplichting door de titelzuiverende werking van voorgesteld artikel 11.18, eerste lid, vervalt.

Het tweede lid van het artikel geldt in essentie al vanaf de inwerking-treding van de Onteigeningswet. Bij het bepalen van de schadeloos-stelling wordt ook rekening gehouden met de mogelijkheid de erfdiensbaaerheid of het recht, bedoeld in artikel 252 van Boek 6 BW, door een andere erfdiensbaaerheid of een ander recht te vervangen. Als het belang van de rechthebbende op de erfdiensbaaerheid of de kwalitatieve verplichting kan worden behartigd door vestiging van een andere erfdiensbaaerheid of verplichting, bestaat geen aanleiding voor toekenning van schadeloosstelling.⁶⁷¹

De genoemde bepalingen van het BW kennen geen betekenis toe aan het werk waarvoor de wijziging of opheffing van de erfdiensbaaerheid of kwalitatieve verplichting nodig is. Uit een oogpunt van duidelijkheid en rechtsgelijkheid verdient het de voorkeur om de toepasselijkheid van de eliminatiereg, neergelegd in het voorgestelde artikel 15.23, uitdrukkelijk buiten toepassing te laten. Het derde lid van artikel 15.32 voorziet hierin. Hierdoor kan de rechthebbende op de erfdiensbaaerheid of de kwalitatieve verplichting zich er niet met succes op beroepen dat hij, de invloed van het werk en de onteigening weggedacht, nog jaar en dag van de erfdiensbaaerheid of kwalitatieve verplichting zou hebben kunnen genieten.⁶⁷² Bij de toepassing van artikel 5:79 van Boek 5 en artikel 259 van Boek 6 BW komt evenmin betekenis toe aan het belang van de eigenaar van het dienende erf en degene die gebonden is aan een beding dat een kwalita-tieve verplichting inhoudt. Dat belang blijft buiten beschouwing wanneer de rechter beoordeelt in hoeverre de eigenaar van het heersende erf of de rechthebbende van de kwalitatieve verplichting een redelijk belang heeft bij de uitoefening van zijn recht.⁶⁷³

⁶⁷⁰ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 71.

⁶⁷¹ Kamerstukken II 1850/51, L, nr. 3, blz. 291.

⁶⁷² Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 71–72.

⁶⁷³ HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:736.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat artikel 15.23 wel onverkort van toepassing blijft op het bepalen van de schadeloosstelling van degene op wiens erf de erfdienstbaarheid rust en degene die een zaak gebruikt en daarbij aan de kwalitatieve verplichting gebonden is. Zonder het werk en de onteigening zou de zaak niet bevrijd zijn van de erfdienstbaarheid of kwalitatieve verplichting, zodat de onteigenaar de waardevermeerdering door die bevrijding niet hoeft te vergoeden aan de onteigende.⁶⁷⁴

Artikel 15.33 (positie vruchtgebruiker)

Bij onteigening van een aan vruchtgebruik onderworpen zaak, komt het vruchtgebruik op grond van artikel 3:213, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek te rusten op de vorderingen tot vergoeding van de waarde van die zaak en van de waardevermindering van het overblijvende. Het artikel continueert de regeling die in artikel 45, eerste lid, van de Onteigeningswet is opgenomen voor de vervanging van het vruchtgebruik op de onteigende zaak door een vruchtgebruik op de vordering tot schadeloosstelling voor de hoofdgerechtigde. Het artikel beperkt zich ertoe te bepalen dat de vruchtgebruiker zich tegenover de onteigenaar alleen kan beroepen op de zaaksvervanging wanneer hij een verweerschrift indient. Daarmee wordt bereikt dat de schadeloosstelling alleen ter betaling aan de vruchtgebruiker kan worden toegewezen als is voldaan aan de voorwaarden dat de vruchtgebruiker een verweerschrift heeft ingediend en hij zich beroept op een inningsbevoegdheid als bedoeld in artikel 3:210 BW.⁶⁷⁵ Voor de volledigheid wordt vermeld dat de vruchtgebruiker geen aanspraak kan maken op vergoeding van de waarde van zijn recht.

Wat betreft het recht van gebruik of bewoning geldt dat het recht van de rechthebbende zich niet verder uitstrekt dan tot het gebruik of de bewoning van een bepaalde zaak. Uit het karakter van deze rechten volgt dat de overeenkomstige toepassing van de regels over het vruchtgebruik op deze rechten, zoals artikel 3:226, eerste lid, BW dit voorschrijft, niet ook de zaaksvervanging van artikel 3:213, eerste lid, BW omvat. Voor het onteigeningsrecht betekent dit dat de rechthebbende geen aanspraak kan maken op een door zaaksvervanging ontstaan vruchtgebruik op de vergoeding van de werkelijke waarde of de waardevermindering van het overblijvende. De onteigening maakt namelijk een definitief einde aan de rechten van gebruik en bewoning en daarmee aan de verplichtingen van de hoofdgerechtigde op de zaak. De schadeloosstelling voor het recht van gebruik of bewoning wordt beheerst door de hoofdregel van het voorgestelde artikel 15.27. Dit brengt mee dat de rechthebbende een vergoeding krijgt voor het vervallen van zijn recht. Deze kan worden begroot aan de hand van de gekapitaliseerde huur van vergelijkbare objecten over de periode dat het recht verwacht mocht worden nog te zullen duren, als het niet door de onteigening zou zijn vervallen. De hoofdgerechtigde krijgt slechts vergoeding voor de zaak in de met het recht bezwaarde toestand.⁶⁷⁶

Artikel 15.34 (positie bezwaarde erfgenaam)

Dit voorgestelde artikel is een voortzetting van artikel 45, tweede lid, van de Onteigeningswet. De formulering is aangepast zodat zij beter aansluit op artikel 4:138, eerste lid, BW. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

⁶⁷⁴ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 71–72.

⁶⁷⁵ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 72–73.

⁶⁷⁶ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 72–73.

Artikel 15.35 (schadeloosstelling huurkoper)

Dit artikel betreft de ongewijzigde voortzetting van artikel 46 Onteigeningswet, zoals dat bij de wet van 15 oktober 2016⁶⁷⁷ aan de Onteigeningswet is toegevoegd, voor zover het de schadeloosstelling van de huurkoper betreft. Op zijn beurt houdt artikel 46 Onteigeningswet de voortzetting in van artikel 13, tweede lid, van de Tijdelijke wet huurkoop onroerende zaken.⁶⁷⁸

Artikel 15.36 (toepasselijkheid Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) is van toepassing op de schadeloosstellingsprocedure. Voor dit wetsvoorstel is rekening gehouden met de wijzigingen die het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht aanbrengt in de civielrechtelijke procedureregels.⁶⁷⁹ Gelet op het advies van de Hoge Raad op de consultatieversie van dit wetsvoorstel, waarin de toepassing niet uitdrukkelijk was geregeld, is toepassing van het Rv uitdrukkelijk geregeld, inclusief de door de Hoge Raad bepleitte uitzondering op de toepassing ervan. Die uitzondering houdt in dat wanneer de aard van de vaststelling van de schadeloosstelling in onteigeningszaken zich in voorkomende gevallen verzet tegen toepassing van het Rv, de rechter kan besluiten het Rv niet toe te passen op de schadeloosstellingszaak. Voor de formulering van de uitzondering is aangesloten bij artikel 284, eerste lid, Rv, dat het al mogelijk maakt dat de regels die het Rv stelt over bewijs (in de negende afdeling, tweede titel) buiten overeenkomstige toepassing blijven in de verzoekschriftprocedure als de aard van de procedure zich daartegen verzet. De uitzondering in dit artikel zal voor de toepassing daarom met name zien op de andere regels in het Rv.

Artikel 15.37 (aanbod in procesinleiding)

Het Rv stelt al eisen aan de procesinleiding, maar voor schadeloosstellingszaken vereist het eerste lid dat het ook het aan elk van de belanghebbenden uitgebrachte aanbod bevat.

Artikel 15.38 (gevolmachtigde, bewindvoerder of benoemen van derde)

In dit voorgestelde artikel wordt een voorziening getroffen voor het geval een in de procesinleiding genoemde eigenaar, bekleemde meier, huurkoper of erfpachter met een eeuwigdurend erfpacht bij de schadeloosstelling niet aan de procedure kan deelnemen omdat hij buiten het Koninkrijk woont, geen bekende woonplaats heeft of is overleden. In beginsel wordt dan de gevolmachtigde of de bewindvoerder van die persoon toegestaan het verweer te voeren. Mochten die er niet zijn, dan kan de rechter een derde benoemen die namens de belanghebbende zal optreden. Als de buiten het Koninkrijk woonachtige toch verschijnt, treedt de derde terug en neemt de eigenaar, bekleemde meier, huurkoper of erfpachter met een eeuwigdurend erfpacht zelf deel aan de procedure. Hetzelfde geldt ook als van diegenen de woonplaats niet bekend is. Als de eigenaar, bekleemde

⁶⁷⁷ Wet van 5 oktober 2016, houdende aanvulling van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek met de nieuwe afdelingen 7.2a.2 en 7.2b.1 en 2 en een nieuwe titel 7.2c (Consumentenkredietovereenkomsten, goederenkrediet en geldlening), Stb. 2016, 360.

⁶⁷⁸ Kamerstukken II 1972/72, 11 277, nr. 6, blz. 8.

⁶⁷⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34 059, nr. 1–3.

meier, huurkoper of erfpachter met een eeuwigdurend erfpacht is overleden geldt dat de erfgenaam of erfgenamen deel kunnen nemen aan de procedure. Daarvoor is wel vereist dat er een verklaring van erfrecht wordt overgelegd zodat de rechter eenvoudig kan nagaan of de persoon in kwestie ook daadwerkelijk een erfgenaam is. Met dit vereiste wordt voorkomen dat de schadeloosstellingsprocedure wordt opgehouden door een dispuut over wie de rechtmatige erfgenamen zijn.

De reikwijdte van dit artikel strekt zich net als onder de Onteigeningswet uit tot diegenen die eigenaar zijn of een recht hebben dat vergelijkbaar is met dat van een eigenaar, namelijk de bekleemde meier, huurkoper of erfpachter met een eeuwigdurend erfpacht. Dat betekent dat voor andere belanghebbenden net als nu het geval is geen derde kan worden benoemd.

Artikel 15.46 (kosten schadeloosstellingsprocedure)

Dit voorgestelde artikel is een voortzetting van artikel 50 van de Onteigeningswet. In het eerste lid wordt geregeld dat de kosten van de schadeloosstellingsprocedure in beginsel alle voor rekening komen van de onteigenaar. Het voorgestelde tweede lid maakt op die regel een uitzondering mogelijk. Onder omstandigheden kunnen de kosten niet voor rekening komen van de onteigenaar, maar geheel of gedeeltelijk van de belanghebbende. Het is aan de rechtbank om te bepalen of hiertoe aanleiding is. Het tweede lid regelt dat die situatie zich kan voordoen:

- a. als een belanghebbende niet meer schadeloosstelling wordt toegewezen dan in de procesinleiding en de belanghebbende dat aanbod niet heeft aanvaard, of
- b. als de rechtbank daarvoor aanleiding ziet in de omstandigheden van de procedure.

De situaties voorzien in het tweede lid betreffen uitzonderingsgevallen en worden sporadisch toegepast. Zo oordeelde de rechtbank in 2010 bijvoorbeeld dat nu er minder schadeloosstelling wordt toegewezen dan aan de gedaagde was aangeboden, de onteigenaar niet de kosten voor rechtsbijstand en andere deskundige bijstand aan de zijde van gedaagde hoeft te voldoen en dat gedaagde die kosten zelf moet betalen. De gedaagde werd in dit geval veroordeeld in de helft van de kosten van de procedure.⁶⁸⁰

Artikel 15.47 (kosten minnelijk overleg en voorbereidingsprocedure onteigeningsprocedure)

Wanneer de belanghebbende bij de bestuursrechter geen bedenkingen inbrengt tegen de onteigeningsbeschikking, worden zijn kosten voor een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand voor het minnelijk overleg of voor de indiening en behandeling van een zienswijze bij de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking niet op grond van het voorgestelde artikel 16.111 vergoed langs de weg van de uitspraak van de bestuursrechter. Voor die situatie is het gewenst dat de rechtbank in haar beschikking over de schadeloosstelling de onteigenaar in deze kosten kan veroordelen. De bepaling voorziet daarin. Voor deze kosten geldt dat de rechtbank moet beoordelen of de kosten redelijkerwijs gemaakt zijn. Net als bij de kosten, bedoeld in de voorgestelde artikelen 16.111 en artikel 16.112, betekent «redelijkerwijs» hier een tweeledige redelijkheidstoets.

Artikel 15.49 (consignatie na weigering ontvangst schadeloosstelling)

⁶⁸⁰ Rechtbank Almelo, 21 april 2010, 101326 HA ZA 09-388, ECLI:NL:RBALM:2010:BM2384.

In dit voorgestelde artikel is artikel 56, tweede lid, van de Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen.

Artikel 15.50 (beslag op schadeloosstelling of voorlopige schadeloosstelling)

In dit voorgestelde artikel is artikel 58 van de Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen.

Artikel 15.51 (schadeloosstelling bij niet-tijdige inschrijving onteigeningsakte)

In dit voorgestelde artikel is artikel 55, vierde tot en met zevende lid, van de Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen.

Artikel 15.52 (schadevergoeding voorkeursrecht)

In dit voorgestelde artikel is de schadevergoedingsregeling uit artikel 25 Wvg overgenomen onder redactionele en terminologische aanpassingen. Zie voor de achtergrond bij deze schadevergoedingsregeling het algemeen deel van deze memorie van toelichting.⁶⁸¹

Hoofdstuk 1, onderdeel J (Hoofdstuk 16 Omgevingswet)

Artikel 16.32b (terinzagelegging voorkeursrechtbeschikking)

Het voorgestelde artikel 16.32b komt naar de strekking overeen met artikel 7, eerste lid, Wvg. Verduidelijkt is dat de terinzagelegging moet plaatsvinden binnen de gemeente of gemeenten waarin de onroerende zaak ligt. Omdat artikel 3:12 Awb niet van toepassing is op een voorkeursrechtbeschikking, voorziet dit artikel in de vereisten aan de terinzagelegging. Ditzelfde gaat op voor artikel 16.91 waar de terinzagelegging gedurende de beroepstermijn wordt geregeld.

Artikel 16.32c (bezwaar)

Dit voorgestelde artikel bevat enige procedurele bepalingen over aanhangig bezwaar tegen een voorkeursrechtbeschikking (een met 16.32c vergelijkbare bepaling voor aanhangig beroep is te vinden in artikel 16.92). Hiermee worden de artikelen 6, derde lid, en 7 Wvg voortgezet.

Artikelen 16.33b (voorbereiding onteigeningsbeschikking) tot en met artikel 16.33e (terinzagelegging en bekendmaking onteigeningsbeschikking)

Deze artikelen regelen enkele procedure aspecten van de onteigeningsbeschikking. De beschikking wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb (artikel 16.33b). Dit komt overeen met bijvoorbeeld de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking en het inrichtingsbesluit. Aan de inhoud van de ontwerpbeschikking die ter inzage wordt gelegd worden eisen gesteld. Hierdoor wordt in de ontwerpfase afdoende duidelijk welk doel met de onteigening wordt beoogd en op welke percelen het voornemen tot onteigening betrekking heeft. Die eisen staan vermeld in artikel 16.33d.

De voorgestelde artikelen 16.33c en 16.33e, derde lid, bevatten de eis dat de ontwerpbeschikking respectievelijk de vastgestelde beschikking wordt toegezonden aan de erfgenaam van een overleden belanghebbende of

⁶⁸¹ Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.15.

aan de gevolmachtigde of bewindvoerder van een belanghebbende die buiten het Koninkrijk woont of waarvan de woonplaats onbekend is. Hierdoor kunnen ook zij tijdig kennisnemen van de (voorgenomen) onteigening. Deze eis geldt alleen voor zover het bestuursorgaan redelijkerwijs bekend kan zijn met de erfgenaam, gevolmachtigde of bewindvoerder.

Het voorgestelde artikel 16.33e, tweede lid, bepaalt dat het bevoegd gezag een rechtsmiddelenclausule vermeldt bij de bekendmaking en mededeling van de onteigeningsbeschikking. Dit is een onteigeningsspecifieke voorziening die dezelfde functie vervult als artikel 3:45 Awb voor besluiten waartegen bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld. Onder andere moet worden vermeld welke rechtbank zal worden verzocht om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen. Uit artikel 16.93, eerste lid, volgt dat de bestuursrechter bevoegd is tot bekrachtiging. De bevoegde rechtbank is geregeld in het voorgestelde artikel 16.94.

Artikel 16.33f (inwerkingtreding onteigeningsbeschikking)

Bekrachtiging is een noodzakelijke voorwaarde voor de inwerkingtreding van de onteigeningsbeschikking. Het voorgestelde artikel 16.33f geeft hieraan uitdrukking en bepaalt dat de onteigeningsbeschikking pas in werking treedt met ingang van de dag waarop de uitspraak waarbij zij is bekrachtigd, ter inzage is gelegd.

Artikel 16.33i (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht op ruilbesluit)

Het tweede lid van het voorgestelde artikel waarborgt dat bij de voorbereiding van het ontwerp ruilbesluit vroegtijdige participatie plaatsvindt en dat gedeputeerde staten daarvan verantwoording afleggen. Dit artikellid behelst de voortzetting van artikel 64, tweede lid, en artikel 66 Wilg, op grond waarvan gedeputeerde staten de eigenaren en gebruikers in de gelegenheid moeten stellen om hun wensen ten aanzien van de toewijzing kenbaar te maken. Daarvoor worden in de praktijk veelal zogenoemde wenszittingen gehouden.

Artikel 16.33k (vaststelling besluit geldelijke regelingen na gelijktijdige terinzagelegging met ruilbesluit)

Als gedeputeerde staten het ontwerp van het ruilbesluit en het ontwerp van het besluit geldelijke regelingen op grond van het voorgestelde artikel 12.38, derde lid, tegelijkertijd ter inzage hebben gelegd en tegen een of beide ontwerpbesluiten zienswijzen zijn ingediend, nemen zij een besluit over de lijst van geldelijke regelingen pas nadat het ruilbesluit onherroepelijk is.

Artikel 16.76a (aanhoudingsregeling kostenverhaalsbeschikking)

Artikel 16.59 van de Omgevingswet regelt een aanhoudingsregeling voor omgevingsvergunningen vanwege kostenverhaal. Nu het kostenverhaal niet langer via de omgevingsvergunning maar via de kostenverhaalsbeschikking loopt, is dat artikel vervallen. De inhoud van dat artikel is (in aangepaste vorm) verplaatst naar dit artikel. De verplaatsing is nodig omdat artikel 16.59 in de afdeling «Omgevingsvergunning» staat. Nu dit artikel niet ziet op omgevingsvergunningen, maar op kostenverhaalsbeschikkingen, is daarvoor een aparte afdeling gemaakt in hoofdstuk 16. Artikel 16.76a is aangepast aan de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet en regelt dat de kostenverhaalsbeschikking, bedoeld in artikel 13.18, eerste lid, kan worden aangehouden als het nog niet definitief vaststaat dat de activiteit waarop de beschikking betrekking heeft

doorgang kan vinden. Zo kan worden voorkomen dat de situatie ontstaat dat de verschuldigde geldsom is betaald en vanuit kostenverhaalsperspectief gestart mag worden met de activiteit, terwijl de juridische grondslag voor de activiteit als zodanig nog niet onherroepelijk is.

Artikel 16.76b (zienswijze ontwerp kostenverhaalsbeschikking)

Artikel 16.69 van de Omgevingswet regelt dat er een zienswijze kan worden ingediend op omgevingsvergunningen waaraan exploitatievoorwaarden worden verbonden. Dat artikel is aangepast aan de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet en vernummert tot artikel 16.76b. Het regelt dat het bestuursorgaan de aanvrager van een kostenverhaalsbeschikking gedurende vier weken in de gelegenheid moet stellen een zienswijze over het ontwerp van de beschikking naar voren te brengen. Zie voor de achtergrond paragraaf 9.3.10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 16.82a (inschrijving en ingaan voorkeursrecht)

Dit voorgestelde artikel regelt het ingaan van een voorkeursrecht. De inwerkingtreding van de voorkeursrechtbeschikking vindt volgens de Awb plaats door bekendmaking. Vanaf dat moment kan de voorkeursrechtbeschikking door het bevoegd gezag worden ingeschreven in de openbare registers. Het moment van ingaan van het voorkeursrecht wordt verbonden aan het tijdstip waarop de voorkeursrechtbeschikking in de openbare registers is ingeschreven. Dat is een eenduidig en goed kenbaar startmoment, waarom onder andere de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie tijdens de consultatie verzocht. Tegelijk werd in de consultatie door verschillende partijen ook verzocht om scherpe eisen te stellen aan de periode waarbinnen de inschrijving in de openbare registers moet plaatsvinden. Daartoe is een termijn van vier dagen in de wet opgenomen. Met het stellen van die termijn wordt aangesloten bij de inschrijvingstermijn die in de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen wordt gehanteerd voor het inschrijven van publiekrechtelijke beperkingen. Anders dan in die wet is de termijn hier niet bedoeld voor een spoedige inschrijving van een al geldende beperking en daarmee de kenbaarheid ervan, maar wordt met de termijn in dit geval een spoedige inwerkingtreding van het voorkeursrecht bereikt zodat er snel rechtszekerheid ontstaat over de gevolgen van een voorkeursrechtbeschikking. Na die vier dagen kan de voorkeursrechtbeschikking niet meer worden ingeschreven. Mocht inschrijving binnen die termijn niet zijn gedaan dan zal het bevoegd gezag de voorkeursrechtbeschikking, die dan geen meerwaarde meer heeft, op grond van het voorgestelde artikel 9.5 moeten intrekken en eventueel opnieuw een voorkeursrechtbeschikking moeten vaststellen en bekendmaken. Het voorgestelde artikel 9.3, tweede lid, maakt het mogelijk dat in die situatie opnieuw een beslissing over het vestigen van een voorkeursrecht kan worden genomen. Zie verder hierover het algemeen deel van deze memorie van toelichting.⁶⁸²

Artikel 16.82b (bekendmaking inrichtingsbesluit)

Een inrichtingsbesluit kan besluiten bevatten die zich tot één of meer belanghebbenden in het bijzonder richten. Dit betreft de besluiten over de toedeling van eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen van openbaar nut, die zijn geregeld in het voorgestelde artikel 12.8, eerste lid. Daarnaast kan een inrichtingsbesluit ook besluiten van algemene strekking bevatten. Dit betreft de toepassing van herverkaveling en de

⁶⁸² Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.5.

begrenzing van het herverkavelingsblok,⁶⁸³ de toepassing van korting⁶⁸⁴ en besluiten over de openbaarheid van wegen.⁶⁸⁵ Zonder bijzondere regeling zou dit gemengde rechtskarakter meebrengen dat, afhankelijk van de inhoud van het inrichtingsbesluit, zowel artikel 3:41 als artikel 3:42, tweede lid, Awb van toepassing kunnen zijn op de bekendmaking. Dan zouden de beroepstermijnen voor de onderscheiden onderdelen van een inrichtingsbesluit uiteenlopen. Dat is onwenselijk. Om onduidelijkheid over de beroepstermijnen te voorkomen voorziet het eerste lid van het voorgestelde artikel in een uniforme regeling voor de bekendmaking van het inrichtingsbesluit die aansluit bij de Awb-regeling voor besluiten van algemene strekking. Voor situaties waarin het inrichtingsbesluit (ook) is gericht tot belanghebbenden in het bijzonder, bepaalt het tweede lid dat het inrichtingsbesluit ook aan hen wordt toegezonden of uitgereikt. De inhoud van het tweede lid is ontleend aan artikel 3:41 Awb, met als verschil dat het hier niet om een bekendmaking maar om een kennisgeving in aanvulling daarop gaat.

Artikel 16.91 (terinzagelegging) en artikel 16.92 (beroep)

Het voorgestelde artikel 16.91 komt naar de strekking overeen met artikel 7, eerste lid, Wvg. Verduidelijkt is dat de terinzagelegging moet plaatsvinden binnen de gemeente of gemeenten waarin de onroerende zaak ligt. Omdat artikel 3:12 Awb niet van toepassing is op een voorkeursrechtbeschikking, voorziet dit artikel in de vereisten aan de terinzagelegging. Ditzelfde gaat op voor het voorgestelde artikel 16.32b waar de terinzagelegging gedurende de bezwaartermijn wordt geregeld. Het voorgestelde artikel 16.92 komt overeen met artikel 6, derde lid, en 9a, derde lid, Wvg.

Artikel 16.93 (verzoekschrift en stukken)

Het voorgestelde artikel geeft regels over de indiening van het verzoekschrift tot bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking. Achtereenvolgens regelt het artikel dat het verzoek bij de bestuursrechter wordt gedaan, de inhoud van het verzoek en de over te leggen stukken. De verzoeker verstrekt de rechtbank de stukken die deze redelijkerwijs nodig heeft om het verzoek te behandelen. Hieronder vallen in ieder geval:

- het onteigeningsdossier dat ter inzage heeft gelegen,
- logboeken van het gevoerde minnelijke overleg,
- de grondslag van het onteigeningsbelang, zoals het omgevingsplan,
- bewijsstukken van wie zijn aangeschreven, waaronder een lijst van belanghebbenden,
- bewijsstukken van publicaties,
- de zienswijzen.

Artikel 16.95 (herstel verzuim)

Het niet voldoen aan de voorschriften van het voorgestelde artikel 16.93, tweede en derde lid, kan leiden tot het niet-ontvankelijk verklaren van het verzoek. Analoog aan artikel 6:6 Awb moet de verzoeker op grond van dit artikel wel eerst de gelegenheid krijgen om het verzuim te herstellen binnen een daartoe gestelde termijn.

Door de niet-ontvankelijkverklaring van het verzoek kan de onteigeningsbeschikking niet meer bekrachtigd worden en komt de onteigeningsprocedure voor de aangewezen onroerende zaken tot een einde. Wanneer het bevoegd gezag die zaken toch in eigendom wil verkrijgen, zal het een

⁶⁸³ Voorgesteld artikel 12.8, tweede lid.

⁶⁸⁴ Voorgesteld artikel 12.8, derde lid.

⁶⁸⁵ Voorgesteld artikel 12.9.

nieuwe onteigeningsprocedure moeten beginnen, waarbij het ook moet proberen de zaken langs minnelijke weg te verwerven.

Artikel 16.96 (verzoektermijn)

Het voorgestelde artikel regelt binnen welke termijn het verzoek tot bekrachtiging bij de rechtbank moet worden ingediend. De bepalingen uit de Awb die handelen over de tijdigheid van de indiening van bezwaar- en beroepschriften en over verschoonbare termijnoverschrijding zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 16.97 (bedenkingen)

Op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel worden aan de bedenkingen dezelfde eisen gesteld als aan een bezwaar- of beroepschrift, met uitzondering van de eis dat de indiener een afschrift van het betrokken besluit verstrekt. In verband hiermee wordt ook de verzuimregeling van artikel 6:6 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Mocht een indiener van bedenkingen in verzuim zijn geweest, dan laat de rechtbank de bedenkingen buiten beschouwing. Niet-ontvankelijkverklaring is bij bedenkingen niet aan de orde, omdat niet de bedenkingen maar het verzoekschrift het begin van de bekrachtigingsprocedure vormt.

Artikel 16.98 (bedenkingentermijn)

Op grond van het voorgestelde artikel lopen de termijn waarbinnen het verzoekschrift bij de rechtbank moet worden ingediend en de termijn waarbinnen de belanghebbenden schriftelijk bedenkingen kunnen inbrengen tegen de onteigeningsbeschikking, parallel aan elkaar. De bepalingen uit de Awb over eisen aan bezwaar- en beroepschriften en over de tijdige indiening van bezwaar- en beroepschriften zijn van overeenkomstige toepassing. Ook bij niet tijdige indiening van bedenkingen is niet-ontvankelijkverklaring niet aan de orde, omdat niet de bedenkingen maar het verzoekschrift het begin van de bekrachtigingsprocedure vormt. Wel kan de rechtbank te laat ingediende bedenkingen buiten beschouwing laten als redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de belanghebbende niet in verzuim is geweest. Het vierde lid dat dit regelt is analoog aan artikel 6:11 Awb.

Artikel 16.99 (reactie verzoeker op bedenkingen)

Zoals een bestuursorgaan een verweerschrift kan uitbrengen in reactie op een beroep tegen een door hem genomen besluit, kan de verzoeker reageren op de tegen de onteigeningsbeschikking ingebrachte bedenkingen.⁶⁸⁶

Artikel 16.100 (replik en dupliek; schriftelijke uiteenzetting)

Analoog aan artikel 8:43, eerste lid, Awb voorziet het voorgestelde artikel in de bevoegdheid van de rechtbank om belanghebbenden die bedenkingen hebben ingebracht tegen de onteigeningsbeschikking, respectievelijk de verzoeker gelegenheid voor repliek en dupliek te bieden. Het tweede lid waarborgt dat ook andere partijen een schriftelijke uiteenzetting over de zaak kunnen geven, analoog aan artikel 8:43, tweede lid, Awb. Onder deze andere partijen vallen de verzoekers tot onteigening die niet zelf de publiekrechtelijke rechtspersoon zijn waarvan het bevoegd gezag een orgaan is. Concreet betekent dit dat bijvoorbeeld ProRail als

⁶⁸⁶ Artikel 8:42 Awb.

verzoeker op grond van deze bepaling zijn standpunt over het voetlicht kan brengen. Om zich in de zaak te kunnen mengen hoeven deze derdebelanghebbenden dus geen bedenkingen in te brengen. Voor zover zij het grondbeslag van de onteigeningsbeschikking te gering vinden en er volgens hen meer grond voor onteigening had moeten worden aangewezen, heeft het ook geen zin om bedenkingen in te brengen. De rechtbank kan namelijk alleen beslissen over de bekrachtiging van hetgeen in de onteigeningsbeschikking is begrepen. Deze bepaling hangt samen met artikel 8:26 Awb dat in het voorgestelde artikel 16.113 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de bekrachtigingsprocedure. Op grond daarvan kunnen derdebelanghebbenden door de rechtbank als partij bij de zaak worden aangemerkt. Het tweede lid van artikel 8:26 bevat een voorziening voor onbekende belanghebbenden: de rechtbank kan een aankondiging doen in de Staatscourant dat een zaak bij hem aanhangig is.

Artikel 16.101 (aanvang en inhoud versnelde behandeling)

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is vermeld,⁶⁸⁷ beschikt de rechtbank in de bekrachtigingsprocedure over de meeste processuele bevoegdheden die hij ook in reguliere beroepsprocedures heeft. Hiertoe behoort de bevoegdheid om in geval van spoedeisendheid de zaak versneld te behandelen.⁶⁸⁸ Als onderdeel van de versnelde behandeling kan de rechter beslissen:

- de termijn voor het indienen van een zienswijze over de bedenkingen te verkorten,
- derdebelanghebbenden geen gelegenheid te bieden een schriftelijke uiteenzetting over de zaak te geven,
- partijen geen gelegenheid te bieden om wensen kenbaar te maken voor het deskundigenonderzoek,
- de termijn voor het geven van een schriftelijke zienswijze over het deskundigenverslag te verkorten en
- de termijn voor het indienen van nadere stukken voorafgaande aan de zitting te verkorten.

Artikel 16.102 (beëindiging versnelde behandeling)

Het voorgestelde artikel is ontleend aan artikel 8:53 Awb.

Artikel 16.103 (uitspraak na vereenvoudigde behandeling)

Het voorgestelde artikel maakt vereenvoudigde behandeling mogelijk, wat wil zeggen dat de rechtbank de zaak buiten zitting afdoet,⁶⁸⁹ omdat voortzetting van het onderzoek niet nodig is. De rechtbank kan het onderzoek sluiten als het verzoek kennelijk niet-ontvankelijk is of het verzoek moet worden afgewezen omdat de onteigening kennelijk niet kan worden bekrachtigd.

Kennelijk niet-ontvankelijk verklaren kan alleen bij een te laat ingediend verzoek. De indieningstermijn is een punt van openbare orde zoals de beroepstermijn dat ook is. De termijn dient de rechtszekerheid van alle betrokken partijen, zowel verzoeker en de onteigenaar als de eigenaren en rechthebbenden die door de onteigening geraakt worden. Het is daarom nodig dat zij snel duidelijkheid krijgen over de status van de beschikking. Niet-ontvankelijkverklaring wegens te late betaling van griffierechten is in bekrachtigingsprocedures niet aan de orde. Pas bij de uitspraak wordt van

⁶⁸⁷ Paragraaf 6.3.8 van deze memorie van toelichting.

⁶⁸⁸ Vergelijk artikel 8:52 Awb.

⁶⁸⁹ Vergelijk artikel 8:54 Awb.

de verzoeker een griffierecht geheven. De verplichting om griffierecht te betalen is dus geen ontvankelijkheidsvereiste.

Het voorstel voorziet niet in de mogelijkheid om het verzoek kennelijk toe te wijzen, omdat het element «kennelijk» op gespannen voet staat met de aard van de bekrachtiging en het gegeven dat de rechtbank in alle gevallen de basistoets moet uitvoeren. De regering heeft wel overwogen een buiten-zitting-afdoening mogelijk te maken voor gevallen waarin er geen bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking zijn ingebracht. Zij heeft daarvan afgezien omdat zo'n afdoeningsgrond zich niet goed in het systeem van de vereenvoudigde behandeling laat inpassen. Bovendien bestaat voor deze situaties een goed alternatief: de rechter kan op grond van artikel 8:57, eerste lid, Awb, in samenhang met het voorgestelde artikel 16.113, de verzoeker om toestemming vragen om het onderzoek ter zitting achterwege te laten. De zaak kan dan zonder zitting worden afgedaan.

Artikel 16.104 (verzet)

Tegen de buiten-zitting-uitspraak staat verzet open.⁶⁹⁰

Artikel 16.105 (uitspraaktermijn)

Het voorgestelde artikel regelt het begin van de uitspraaktermijn en de duur ervan.

Voor het geval bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking zijn ingebracht, sluit de uitspraaktermijn aan bij de uitspraaktermijn die artikel 16.87 van de Omgevingswet bevat voor de uitspraak op beroepen tegen projectbesluiten. Bij projectbesluiten start de uitspraaktermijn na ontvangst van het verweerschrift. Op grond van het tweede lid begint de termijn in de bekrachtigingsprocedure na ontvangst van de reactie op de bedenkingen. De keuze voor de ontvangst van de reactie op de bedenkingen als beginmoment van de uitspraaktermijn is niet alleen in lijn met artikel 16.87 van de Omgevingswet maar ook met de huidige artikelen 8.3, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening (beroepen bij gecoördineerde besluitvorming) en 26, eerste lid, van de Tracéwet (beroepen tegen tracébesluiten).

Artikel 16.106 (grondslag uitspraak, aanvullen rechtsgronden en feiten)

Het voorgestelde artikel regelt de omvang van het geding zoals dat in de bekrachtigingsprocedure aan de orde is. Een belangrijk verschil met de algemene bepaling over de omvang van het geding in beroepsprocedures (artikel 8:69 Awb) betreft de opdracht aan de rechter om altijd een basistoets uit te voeren, ongeacht of de belanghebbenden bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking inbrengen en ongeacht de inhoud van die bedenkingen.⁶⁹¹

Analoog aan wat artikel 8:69, tweede lid, Awb regelt voor beroepen tegen besluiten, moet de rechter de rechtsgronden van de bedenkingen ambtshalve aanvullen. Net als in de Awb heeft de rechter op grond van het voorgestelde derde lid de bevoegdheid om de feiten van de bedenkingen ambtshalve aan te vullen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de verplichting respectievelijk bevoegdheid om deze aanvullingen ambtshalve te doen nadrukkelijk geen betrekking hebben op de onteige-

⁶⁹⁰ Vergelijk artikel 8:55 Awb.

⁶⁹¹ Voorgesteld artikel 16.107.

ningsbeschikking zelf. De rechter kan dus niet ambtshalve de juridische of feitelijke onderbouwing van de beschikking aanvullen.

Artikel 16.107 (ambtshalve basistoets)

De voorgestelde bepaling draagt de rechtbank op een ambtshalve beoordeling uit te voeren, ongeacht of tegen de onteigeningsbeschikking bedenkingen zijn ingebracht. Onder de vormvoorschriften, bedoeld onder a, worden in dit verband verstaan voorschriften die geen eisen stellen aan de inhoud van de onteigeningsbeschikking, maar zien op de procedure van totstandkoming of de wijze waarop de beschikking moet worden gegeven of vastgelegd. Hieronder vallen onder meer regels over de inrichting van de bestuurlijke voorprocedure.

Artikel 16.108 (beslissingen uitspraak)

Het voorgestelde artikel regelt de beslismodaliteiten waarover de rechtbank beschikt. Het artikel maakt mogelijk dat het verzoek gedeeltelijk wordt toegewezen en de rechtbank de onteigeningsbeschikking gedeeltelijk bekrachtigt.

Voor onroerende zaken die voor onteigening zijn aangewezen maar waarvoor de beschikking niet is bekrachtigd, kan de beschikking niet onherroepelijk worden. Voor deze zaken komt de onteigeningsprocedure met de uitspraak tot een einde. Wanneer het bevoegd gezag die zaken toch in eigendom wil verkrijgen, zal het een nieuwe onteigeningsprocedure moeten beginnen, waarbij het ook moet proberen de zaken langs minnelijke weg te verwerven.

Artikel 16.109 (inhoud uitspraak)

In overeenstemming met artikel 8:77 Awb regelt het voorgestelde artikel de inhoud van de uitspraak. De bepaling bevat niet de regel van artikel 8:77, tweede lid, op grond waarvan de uitspraak bij een gegrond beroep moet vermelden welke geschreven of ongeschreven rechtsregel of welk algemeen rechtsbeginsel geschonden wordt geoordeeld. Binnen de context van de bekrachtigingsprocedure volstaat het eerste lid, onder b, als motiveringsvereiste. Op grond van dat onderdeel moet de schriftelijke uitspraak de gronden van de beslissing vermelden.

Artikel 16.110 (griffierecht verzoek)

De verzoeker is een griffierecht aan de rechtbank verschuldigd. Dit recht wordt bij uitspraak geheven, zoals artikel 8:109 Awb dat regelt voor het bestuursorgaan dat hoger beroep heeft ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank over een besluit dat het heeft genomen.

Het te betalen griffierecht bestaat uit twee componenten. De eerste component is het bedrag dat andere partijen dan natuurlijke personen in reguliere beroepsprocedures moeten betalen. De tweede component bestaat uit de som van het aantal bedenkingen dat bij de rechtbank tegen de onteigeningsbeschikking is ingebracht vermenigvuldigd met het tarief, genoemd in artikel 8:41, tweede lid, onder b, Awb. Voor de volledigheid wordt vermeld dat met het aantal bedenkingen hier wordt bedoeld het aantal bedenkingengeschriften en dus niet elke afzonderlijke in de bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking aangevoerde reden.

Artikel 16.111 (proceskostenvergoeding belanghebbenden)

Op grond van het huidige artikel 50 van de Onteigeningswet worden onder de kosten van het onteigeningsgeding ook begrepen de kosten van rechtsbijstand of andere deskundige bijstand, die naar het oordeel van de

rechtbank redelijkerwijs door onteigende partijen of derdebelanghebbers zijn gemaakt. De Hoge Raad heeft de reikwijdte van deze bepaling in 1991 zo uitgelegd dat de genoemde kosten voor vergoeding in aanmerking komen ongeacht of die kosten voor of tijdens het onteigeningsgeding zijn gemaakt.⁶⁹²

In lijn met deze jurisprudentie regelt het voorgestelde artikel dat de belanghebbende die een bedenking heeft ingediend in alle gevallen de proceskosten van deelname aan de bekrachtigingsprocedure vergoed krijgt. De rechtbank wordt verplicht een proceskostenveroordeling ten gunste van de belanghebbende uit te spreken, zodat deze veroordeling niet afhankelijk is van het inhoudelijke rechterlijke oordeel op het verzoek tot bekrachtiging. Het moet gaan om kosten die de belanghebbende redelijkerwijs heeft moeten maken voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Het is aan de rechtbank om te beoordelen of de kosten redelijkerwijs gemaakt zijn. Het woord «redelijkerwijs» betekent hier een tweeledige redelijkheidstoets. De tweede, derde en vierde zin van artikel 8:75, eerste lid, Awb zijn niet van overeenkomstige toepassing.⁶⁹³ Belangrijkste gevolg hiervan is dat het op artikel 8:75, eerste lid, vierde zin, Awb gebaseerde Besluit proceskosten bestuursrecht niet van toepassing is. Dat betekent dat de proceskostenvergoeding niet wordt vastgesteld aan de hand van forfaitaire bedragen, maar dat per geval moet worden beoordeeld of de rechtsbijstand redelijkerwijs is ingeroepen en de kosten daarvan redelijk zijn.

Artikel 16.112 (kosten minnelijk overleg en voorbereidingsprocedure onteigeningsprocedure)

Op grond van het huidige artikel 50 van de Onteigeningswet worden onder de kosten van het onteigeningsgeding ook begrepen de kosten van rechtsbijstand of andere deskundige bijstand, die naar het oordeel van de rechtbank redelijkerwijs door onteigende partijen of derdebelanghebbers zijn gemaakt. De Hoge Raad heeft de reikwijdte van deze bepaling in 1991 zo uitgelegd dat de genoemde kosten voor vergoeding in aanmerking komen ongeacht of die kosten voor of tijdens het onteigeningsgeding zijn gemaakt.⁶⁹⁴ Daarmee kwam vast te staan dat de zogenoemde buitengerechtelijke of preprocesuele kosten voor deskundige bijstand gedurende het minnelijk overleg voor vergoeding in aanmerking komen. In zijn arrest van 6 februari 2015 maakte de Hoge Raad duidelijk dat ook de kosten van bijstand in de bestuurlijke fase, waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is, kunnen worden aangemerkt als preprocesuele kosten die voor vergoeding in aanmerking komen.⁶⁹⁵ In beide arresten tekende de Hoge Raad aan dat zijn oordeel niet meebrengt dat alle genoemde kosten steeds in volle omvang moeten worden vergoed. De burgerlijke rechter past namelijk de «dubbele redelijkheidstoets» toe: beoordeeld wordt of de kosten redelijkerwijs zijn gemaakt en of deze binnen een redelijke omvang zijn gebleven. Het voorgestelde artikel legt de reikwijdte van artikel 50, vierde lid, van de Onteigeningswet vast zoals de Hoge Raad die in de genoemde arresten heeft geïnterpreteerd. De rechtbank is daarmee verplicht te beslissen over de vergoeding van de preprocesuele kosten van de belanghebbenden die bedenkingen hebben ingebracht tegen de onteigeningsbeschikking. De onderdelen a en b betreffen niet alleen codificatie van rechtspraak, maar vormen ook een onderdeel van de wijze waarop de regering

⁶⁹² HR 6 maart 1991, NJ 1991, 818, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns.

⁶⁹³ Zie ook voorgesteld artikel 16.113.

⁶⁹⁴ HR 6 maart 1991, NJ 1991, 818, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns.

⁶⁹⁵ HR 6 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:250.

uitvoering geeft aan de aangenomen motie van de Tweede Kamerleden Veldman en Ronnes.⁶⁹⁶

Wanneer de belanghebbende geen bedenking tegen de onteigeningsbeschikking heeft ingebracht, worden zijn kosten voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand voor het minnelijk overleg of voor de indiening en behandeling van een zienswijze bij de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking niet op grond van dit artikel vergoed langs de weg van de uitspraak van de rechtbank. Voor die situatie is in het voorgestelde artikel 15.47 een voorziening getroffen.

Artikel 16.113 (schakelbepaling)

Zoveel als mogelijk wordt in de voorgestelde regeling aangesloten bij de Awb. Voor zover daarvoor geen specifieke bepalingen nodig zijn, voorziet de voorgestelde bepaling in deze aansluiting door middel van het van overeenkomstige toepassing verklaren van een groot aantal artikelen uit de Awb, vooral van hoofdstuk 8. Achtereenvolgens worden de bedoelde bepalingen en de betekenis van de van overeenkomstige toepassing verklaring voor de bekrachtigingsprocedure kort aangeduid:

- artikel 6:14: ontvangstbevestiging voor het verzoekschrift,
- artikel 6:17: toezending van stukken aan gemachtigden,
- artikelen 8:10 tot en met 8:12: behandeling door enkelvoudige of meervoudige kamer, aanwijzing rechter-commissaris,
- artikelen 8:15 tot en met 8:20: wraking en verschoning van rechters,
- artikelen 8:21 tot en met 8:28, 8:29 tot en met 8:32: regels over partijen in de procedure, onder andere over hun bijstand en vertegenwoordiging,
- artikelen 8:33 tot en met 8:40a, regels over getuigen, deskundigen en tolken, het verkeer langs elektronische weg met de bestuursrechter (nog niet in werking getreden), en de verzending van stukken,
- artikel 8:41a: opdracht aan de rechter om geschillen zoveel mogelijk definitief te beslechten,
- artikelen 8:44 tot en met 8:51: regels over het vooronderzoek,
- artikelen 8:51a tot en met 8:51d: bestuurlijke lus,
- artikelen 8:56 tot en met 8:65: regels over het onderzoek ter zitting,
- artikelen 8:66 tot en met 8:68, artikelen 8:76, 8:78 en 8:79: regels over de uitspraak en
- artikelen 8:80a en 8:80b: regels over de tussenuitspraak in het kader van de bestuurlijke lus.

Artikel 16.116 (griffierecht verzoek om herziening)

De mogelijkheid om een verzoek tot herziening te doen voor de uitspraak in de bekrachtigingsprocedure bestaat rechtstreeks op grond van artikel 8:119 Awb. Alleen voor het verschuldigde griffierecht is het nodig een specifieke voorziening te treffen, omdat de bekrachtigingsprocedure niet past bij het derde lid van artikel 8:119 Awb.

Artikel 16.117 (hoger beroep)

Het eerste lid van dit artikel regelt dat hoger beroep openstaat tegen de uitspraak van de rechtbank op het verzoek om bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking. Het artikel is een bijzondere regeling in aanvulling op de algemene bepaling over hoger beroep in de Awb (artikel 8:104, eerste lid).

Op grond van het tweede lid is de Awb-regeling voor hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank in beginsel van toepassing. De hogerbe-

⁶⁹⁶ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261.

roepstermijn volgt ook die algemene regeling en is niet afhankelijk van de terinzagelegging en de kennisgeving van de bekrachtigingsuitspraak.⁶⁹⁷ Uit het tweede lid in samenhang met artikel 8:105, eerste lid, Awb volgt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de bevoegde hogerberoepsrechter is.

Artikel 16.118 (hoger beroep belanghebbende na bedenkingen)

Met de bekrachtigingsprocedure bij de rechtbank wordt gewaarborgd dat onteigening niet kan plaatsvinden zonder rechterlijke betrokkenheid. Voor de rechtsbescherming in hoger beroep wordt aangesloten bij de algemene Awb-regeling. Dat houdt in dat hoger beroep alleen openstaat voor belanghebbenden die in eerste aanleg bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking hebben ingebracht en de belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij dat niet hebben gedaan.

Artikel 16.119 (griffierecht)

Op grond van het voorgestelde artikel krijgt de belanghebbende het betaalde griffierecht niet alleen vergoed in het geval zijn hoger beroep gegrond wordt verklaard maar ook als het ongegrond wordt verklaard. Dit is in lijn met de jurisprudentie die in de toelichting bij de voorgestelde artikelen 16.111 en 16.112 is aangehaald; het griffierecht behoort ook tot de kosten die de belanghebbende redelijkerwijs moet maken om een oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te verkrijgen over de uitspraak op het verzoek tot bekrachtiging. Het griffierecht komt niet voor vergoeding in aanmerking als de indiener van het hogerberoepschrift geen belanghebbende is of als het hoger beroep om een andere reden niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Artikel 16.120 (proceskosten)

In lijn met de jurisprudentie die in de toelichting bij de voorgestelde artikelen 16.111 en 16.112 is aangehaald, regelt het voorgestelde artikel de vergoeding van de proceskosten van de belanghebbende die hij redelijkerwijs heeft moeten maken voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in verband met een eventueel hoger beroep over de onteigeningsbeschikking. Niet vereist is dat de belanghebbende zelf hoger beroep heeft ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank, het kan ook gaan om een hoger beroep van het bevoegd gezag of van de onteigenaar.

Artikel 16.121 (uitspraaktermijn)

De voorgestelde bepaling bevat een termijn waarbinnen uitspraak moet worden gedaan op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank op het verzoek tot bekrachtiging van een onteigeningsbeschikking. Voor het beginmoment van de termijn is aangesloten bij de afloop van de termijn waarin de andere betrokken partijen een schriftelijke uiteenzetting over het hoger beroep konden geven. Dit moment komt materieel overeen met het beginmoment voor de termijn waarbinnen de eerstelijnsrechter uitspraak moet doen op het verzoek tot bekrachtiging van een onteigeningsbeschikking waartegen bedenkingen zijn ingediend.

⁶⁹⁷ Zie voorgestelde artikelen 16.114 en 16.115.

Artikel 16.122 (gerechtelijke vaststelling van prijs als bedoeld in artikel 9.16 en 9.18)

In dit voorgestelde artikel worden procedurele en inhoudelijke eisen aan de gerechtelijke procedure tot vaststelling van de prijs bij een voorkeursrecht gesteld. Procedureel vereiste is de benoeming door de rechtbank van een of meer deskundigen. Inhoudelijk vereiste is dat de prijs wordt vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de regels over schadeloosstelling bij onteigening, meer specifiek de voorgestelde artikelen 15.22 tot en met 15.25. In de consultatie werd er op gewezen dat uit toepassing van die regels al volgt dat er een plaatsopneming is om de waarde te bepalen, daarom is de plaatsopneming hier niet langer als expliciet vereiste opgenomen.

Zie voor verdere toelichting op deze procedure het algemeen deel van deze memorie van toelichting.⁶⁹⁸

Artikel 16.123 (beschikking over prijs als bedoeld in artikel 9.16 en 9.18)

Dit voorgestelde artikel regelt binnen welke termijn de rechtbank bij beschikking uitspraak doet in de procedure tot overdracht van het goed of de procedure tot vaststelling van de prijs, namelijk zes maanden. De termijn van zes maanden komt overeen met de termijn die op basis van de artikelen 13, vijfde lid, en 15, derde lid, Wvg is gesteld. Tegen de beschikkingen van de rechtbank staat net als onder de Wvg beroep in cassatie open. Verder regelt dit artikel dat de rechtbank uitspraak doet over de kosten als de procedure tot vaststelling van de prijs tussentijds eindigt door intrekking van het verzoek.

Artikel 16.125 (tijdstip registratie pachtovereenkomst)

Het vaststellen door gedeputeerde staten tot welk tijdstip pachtovereenkomsten ter registratie kunnen worden ingezonden is een besluit als bedoeld in de Awb. Dat betekent dat op zo'n besluit artikel 3:42, tweede lid, van toepassing is: gedeputeerde staten moeten het besluit publiceren in het provinciaal blad.

Artikel 16.134 (wijzigen bestaande pachtovereenkomst als gevolg van herverkaveling)

Als gevolg van de herverkaveling kan het nodig zijn om een bestaande pachtovereenkomst te wijzigen of te vervangen, ook al blijft de pachtverhouding tussen verpachter en pachter gehandhaafd. De wijziging of vervanging wordt neergelegd in een nieuwe overeenkomst tussen de beide partijen. Het voorgestelde artikel regelt de procedure die daarvoor gevolgd moet worden en het tijdstip waarop de nieuwe overeenkomst eindigt.

Bestaande pachtovereenkomsten in bestaande pachtverhoudingen die niet als gevolg van de herverkaveling gewijzigd of vervangen moeten worden, blijven buiten de herverkaveling en hoeven niet te worden vervangen door een nieuwe overeenkomst.

Artikel 16:137 (inschrijving herverkavelingsakte)

Herverkaveling heeft titelzuiverende werking. Dat betekent dat alle rechten op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een herverkaveling komen te vervallen, zoals het recht van erfpacht en het recht van opstal. Rechten op een onroerende zaak die behouden moeten blijven, worden opnieuw

⁶⁹⁸ Zie hoofdstuk 5, paragrafen 5.2 en 5.3.11.

beschreven in de herverkavelingsakte. De herverkavelingsakte geldt als titel voor de in die akte omschreven rechten.

Hoofdstuk 1, onderdeel L (wijziging van artikel 23.5 van de Omgevingswet)

Deze wijziging houdt verband met de verplaatsing van de artikelen over kostenverhaal van hoofdstuk 12 van de Omgevingswet, naar hoofdstuk 13, afdeling 13.6. Zo blijft de voorhangverplichting uit artikel 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet zien op de regeling voor kostenverhaal.

Hoofdstuk 1, onderdeel M (bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet)

De begrippen «vervreemder» en «vervreemding» worden voor de werking van dit hoofdstuk gedefinieerd. De begripsbepalingen zijn overgenomen uit de Wet voorkeursrecht gemeenten onder terminologische aanpassing aan de tekst van deze wet.

Aan de begripsbepalingen worden de begrippen «gemeentelijk voorkeursrecht», «provinciaal voorkeursrecht» en «nationaal voorkeursrecht» toegevoegd. Zie voor de achtergrond de artikelsgewijze toelichting bij artikel 9.1.

De term «openbare registers» wordt eveneens gedefinieerd zodat duidelijk is dat het om de in het Burgerlijk Wetboek bedoelde registers gaat en dit niet steeds waar het ter sprake komt hoeft te worden uitgeschreven.

Onderdeel 2. Door de aanpassingen van de regeling voor kostenverhaal komen de begrippen «exploitatiegebied», «exploitatieregels», «exploitatievoorschriften» en «grondexploitatie» niet meer voor in de Omgevingswet. Zij behoeven daarom niet langer te worden gedefinieerd en kunnen vervallen uit de bijlage.

Hoofdstuk 2

Artikel 2.1 (Algemene wet bestuursrecht)

De voorgestelde wijzigingen van de Awb hebben betrekking op achtereenvolgens de onteigeningsbeschikking (voorgesteld artikel 11.3 van de Omgevingswet), het inrichtingsbesluit (voorgesteld artikel 12.7 van de Omgevingswet) en de instructie tot het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van landinrichting (voorgesteld artikel 12.18 van de Omgevingswet).

Dit wetsvoorstel voorziet in rechterlijke betrokkenheid bij onteigeningsbeschikkingen langs de weg van een bekrachtigingsprocedure. Het is niet nodig om daarnaast beroep open te stellen tegen een onteigeningsbeschikking. De in onderdeel B voorgestelde wijziging van bijlage 2, artikel 1, Awb zorgt ervoor dat er geen beroep tegen de onteigeningsbeschikking openstaat. Dit voorkomt een stapeling van rechtsbeschermingsmogelijkheden bij de rechter in eerste aanleg.

De in onderdeel A voorgestelde wijziging van bijlage 1 Awb heeft tot gevolg dat tegen de instructie tot het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van landinrichting geen bezwaar openstaat. De in onderdeel B voorgestelde wijzigingen van bijlage 2, artikel 2, Awb zorgen ervoor dat tegen het inrichtingsbesluit en de instructie beroep in eerste en enige instantie open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Wat het

inrichtingsbesluit betreft, houdt dit de voortzetting in van de rechtsbescherming zoals die in de Wilg geregeld is. De rechtsbeschermingsregeling voor de instructie is gelijk aan de regeling die is getroffen voor instructies op grond van artikel 2.33 en 2.34 van de Omgevingswet.

Artikel 2.5 (Kadasterwet)

Zoals in het algemene deel van de memorie van toelichting is uiteengezet, zijn gedeputeerde staten gehouden het Kadaster om bijstand te verzoeken bij de uitoefening van hun bevoegdheden op het gebied van landinrichting. Daarnaast kunnen provincies en andere openbare lichamen een beroep doen op het Kadaster voor bijstand in de uitvoering van ander beleid gericht op de verbetering van het landelijk gebied, voor zover het betreft inrichting, gebruik en beheer daarvan. Het voorgestelde artikel biedt de grondslag op basis waarvan het Kadaster deze bijstand verleent. Daarmee betreft het artikel de voortzetting van artikel 2, derde lid, in samenhang met het tweede lid, onderdelen a en b, van de Wilg.

Artikel 2.6 (onteigeningswet)

Met onderdeel A van dit artikel vervalt het leeuwendeel van de Onteigeningswet. Daarvoor in de plaats komt de regeling van de onteigening zoals opgenomen in de hoofdstukken 11, 15 en 16 van dit wetsvoorstel. Op grond van onderdeel A vervalt ook artikel 155 van de Onteigeningswet. Dat artikel heeft betrekking op een niet meer geldend artikel uit de Grondwet, namelijk artikel 186 (dat handelde over de kosten van leger en inkwartiering). Dat artikel is in 2000, toen het inmiddels vernummerd was tot artikel 102, vervallen.⁶⁹⁹

De Onteigeningswet kan niet geheel worden ingetrokken. Titel III van de Onteigeningswet bevat een eigenstandige regeling voor onteigening in geval van buitengewone omstandigheden. Die regeling kan niet over naar de Omgevingswet omdat de reikwijdte van titel III niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet valt. De regels voor onteigening in geval van buitengewone omstandigheden zullen worden betrokken bij de modernisering van het staatsnoodrecht.⁷⁰⁰ Titel III bevat enerzijds bepalingen die gelden in geval van brand of watersnood (artikelen 73 tot en met 76) en anderzijds bepalingen die gelden in geval van buitengewone omstandigheden (de artikel 76a t/m 76fbis). De eerstgenoemde categorie van bepalingen kunnen direct op basis van de Onteigeningswet worden toegepast. De tweede categorie bepalingen is nog niet in werking getreden. De inwerkingtreding daarvan geschiedt, als buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President.

Onderdelen B en C bevatten wijziging van twee artikelleden in titel III van de Onteigeningswet. In zowel artikel 73, vierde lid, als in artikel 74, eerste lid, van de Onteigeningswet staan verwijzingen naar artikelen van de onteigeningswet die met onderdeel A worden ingetrokken. De inhoud van de artikelen waarnaar wordt verwezen is, voor zover van toepassing in titel III, overgenomen in de genoemde artikelleden.

Hoofdstuk 3

Artikel 3.1

Wanneer Bureau Beheer Landbouwgronden bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet alle gronden heeft overgedragen aan de provincies, kan dit artikel later in werking treden.

⁶⁹⁹ Stb. 2000, 294.

⁷⁰⁰ Kamerstukken II 2017/18, 29 668, nr. 48, bijlage.

Hoofdstuk 4 Overgangsrecht

Artikel 4.1 (besluiten tot aanwijzing van gronden, rechtsgedingen en schadevergoeding Wet voorkeursrecht gemeenten)

Het eerste lid van het voorgestelde artikel regelt dat wanneer een procedure tot vestiging van een voorkeursrecht onder het oude recht is gestart, het oude recht op die vestiging van toepassing blijft.

Het tweede lid regelt dat rechtsgedingen die zijn gestart voor inwerking-treding van de Omgevingswet onder het oude recht worden afgerond. Te denken valt hierbij aan de prijsvaststellingsprocedure bedoeld in artikel 13 Wvg en het verzoek om overdracht vanwege bijzondere persoonlijke omstandigheden als bedoeld in artikel 15 Wvg.

Het derde lid regelt dat een vordering tot schadevergoeding als bedoeld in artikel 25 Wvg dat voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ingediend onder het oude recht wordt afgehandeld.

Artikel 4.2 (gelijkstelling voorkeursrechten Wvg)

Dit artikel regelt overgangsrecht voor reeds onder de Wvg onherroepelijk gevestigde en van kracht zijnde voorkeursrechten. Omdat een gevestigd voorkeursrecht zowel op basis van de Wvg als onder de voorgestelde regeling kan doorlopen als tijdig een nieuwe stap in de ruimtelijke besluitvorming is genomen, is dit overgangsrecht noodzakelijk.⁷⁰¹ Het zorgt ervoor dat bijvoorbeeld een voorkeursrecht gevestigd op basis van een structuurvisie onder het huidige recht, ook onder het nieuwe recht kan doorlopen. Onder het huidige recht is het in dat voorbeeld nodig tijdig een bestemmingsplan vast te stellen, onder de Omgevingswet is het nodig voor een voorkeursrecht dat is gebaseerd op bijvoorbeeld een omgevingsvisie tijdig (een wijziging van) het omgevingsplan vast te stellen.

Artikel 4.3 (registratie voorkeursrechten)

Onder de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken worden voorkeursrechten die door een gemeente zijn gevestigd, ingeschreven in het gemeentelijke beperkingenregister. Dit artikel bevat een verplichting om de voorkeursrechten die daarin zijn geschreven binnen een jaar na inwerkingtreding van hoofdstuk 9 van de Omgevingswet in te schrijven in de openbare registers. Met de verplichting wordt bewerkstelligd dat na afloop van de genoemde termijn voortaan alle voorkeursrechten geregistreerd zijn in de openbare registers en daarmee op een plek vindbaar zijn. Zie ook het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 4.4 (procedures onteigeningswet)

Eerste lid

Als er een verzoek tot het nemen van een onteigeningsbesluit is ingediend voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet dan worden het verzoek en de onteigeningsprocedure als geheel behandeld en afgerond volgens het oude recht. Het oude recht wordt dan gevolgd totdat de onteigening volledig is afgerond en de definitieve schadeloosstelling is betaald. Met «het oude recht» wordt niet alleen bedoeld op de onteigeningswet, maar in voorkomende gevallen ziet dit ook op specifieke

⁷⁰¹ Zie voorgesteld artikel 9.4.

voorschriften over onteigening in de Tracéwet (artikelen 21a en 21b), de Wet ruimtelijke ordening (artikel 3.36b) of de Waterwet (artikel 5.14).

Tweede lid

Nadat er is onteigend, kan er op basis van de Onteigeningswet aanleiding zijn voor de voormalig eigenaar om de eigendom teruggeleverd te krijgen (artikel 61) of als eerste terug te mogen kopen (72d). Met dit overgangsrecht wordt voorzien in niet veel voorkomende, maar toch denkbare situaties dat hierover procedures lopen bij de rechter nadat de onteigening een feit is, maar voordat de Omgevingswet in werking treedt. Die procedures kunnen voor zover van belang op basis van de onteigeningswet worden afgerond.

Zodra een onteigeningsprocedure op grond van het overgangsrecht uit het eerste lid is afgerond wordt de Omgevingswet toegepast. De eigendom is dan overgegaan en de definitieve schadeloosstelling is betaald of als artikel 4 van de onteigeningswet wordt toegepast, een in dat artikel genoemd recht is afzonderlijk onteigend en de definitieve schadeloosstelling is betaald. Op eventuele geschillen die na de eigendomsovergang en na inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaan, met name voor zover er een beroep wordt gedaan op het recht van teruglevering, is de Omgevingswet van toepassing. Dit betekent dat de Onteigeningswet nadat de laatste nog lopende procedure onder het overgangsrecht tot eigendomsoverdracht en betaling van de schadeloosstelling heeft geleid, is uitgewerkt.

Artikel 4.5 (onteigening voor tracébesluiten en projectbesluiten)

Onderdeel a van het voorgestelde artikel regelt dat tracébesluiten ook onder de Omgevingswet kunnen dienen als grondslag van een onteigeningsbelang. Hoewel de figuur van tracébesluit niet terugkomt onder de Omgevingswet, kan zo'n besluit dat reeds in procedure is in bepaalde gevallen krachtens het overgangsrecht nog wel worden vastgesteld na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ook kunnen er reeds vastgestelde tracébesluiten zijn waarvoor onteigening nodig is, maar waarvoor de onteigeningsprocedure nog niet is gestart. Om te voorkomen dat er voor die gevallen een nieuw (project)besluit zou moeten worden genomen, bewerkstelligt dit artikel dat vastgestelde tracébesluiten ook als grondslag kunnen dienen voor het aantonen van het onteigeningsbelang van een onteigeningsbeschikking op basis van de Omgevingswet.

Onderdeel b regelt dat projectbesluiten die in de overgangsfase met toepassing van artikel 22.16 van de Omgevingswet, zoals wordt voorgesteld in de Invoeringswet Omgevingswet,⁷⁰² worden vastgesteld en waarin uitdrukkelijk is bepaald dat die gelden als omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ook kunnen dienen als grondslag van een onteigeningsbelang. Projectbesluiten die onder de overgangsfase bedoeld in artikel 22.16 vallen en die wel regels bevatten die het omgevingsplan wijzigen (dat blijft mogelijk, zie de toelichting op artikel 22.16) kunnen ook dienen als grondslag van een onteigeningsbelang.⁷⁰³ Dergelijke besluiten vallen direct onder de werking van het voorgestelde artikel 11.6, onder c. Projectbesluiten die vanwege

⁷⁰² Artikel 22.16 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2).

⁷⁰³ Het blijft mogelijk op grond van artikel 22.16 van de Omgevingswet, zoals wordt voorgesteld in de Invoeringswet Omgevingswet dat deze projectbesluiten regels bevatten die het omgevingsplan wijzigen. Zie memorie van toelichting bij de Invoeringswet, Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 32, blz. 334- 333.

artikel 22.16 niet voldoen aan artikel 5.52, eerste lid, van de Omgevingswet en waarvan niet op grond van artikel 5.52, tweede lid, onder a, uitdrukkelijk is bepaald dat ze gelden als een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kunnen daarentegen niet gelden als grondslag van een onteigeningbelang als bedoeld in artikel 11.6. Uit zulke projectbesluiten volgt immers niet de toedeling van een functie.

Omdat beide in dit artikel bedoelde besluiten, anders dan de in artikel 11.6 bedoelde besluiten, niet zelfstandig de toedeling van een functie behelzen, wordt in dit artikel gesproken over «voortvloeiën». De toedeling van een functie kan immers wel uit de in dit artikel bedoelde besluiten voortvloeiën, maar zal uiteindelijk moeten worden opgenomen in het omgevingsplan, zie artikelen 11.45, eerste lid, en 22.14, tweede lid, van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.⁷⁰⁴

Artikel 4.9 (schade gedoogplicht landinrichting en onteigening)

Dit voorgestelde artikel regelt het overgangsrecht voor de schadevergoeding bij gedoogplichten op grond van de Wilg en op grond van de Onteigeningswet. De wijze waarop dit overgangsrecht is vormgegeven sluit aan bij het overgangsrecht voor andere gedoogplichten op basis van artikel 4.16 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.⁷⁰⁵

Na afloop van de overgangstermijn wordt schade vanwege de in dit artikel bedoelde gedoogplichten die is ontstaan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet vergoed volgens afdeling 15.2 van de Omgevingswet, zoals wordt voorgesteld in de Invoeringswet Omgevingswet.⁷⁰⁶ Op een vordering tot schadevergoeding vanwege een gedoogplicht krachtens afdeling 15.2 is het burgerlijk recht van toepassing en de burgerlijke rechter is bevoegd om daarover te oordelen. De regels die het Burgerlijk Wetboek stelt over de verjaring van rechtsvorderingen gelden ook voor deze vorderingen. Zie hiervoor artikel 310 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁷⁰⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2.

⁷⁰⁵ Voorgesteld artikel 1.1, onderdeel BF (wijziging artikel 4.19 van de Omgevingswet), van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2).

⁷⁰⁶ Zie wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/, 34 986, nr. 2).