



Advies Raad van State betreffende het voorstel van wet tot 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)

Nader Rapport

2019-0000030920

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Advies Raad van State betreffende het voorstel van wet tot 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)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 maart 2018, no. 2018000561, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft hierover een advies uitgebracht. Dit advies, gedateerd 3 augustus 2018, nr W04.18.0067/l, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met hetgeen in het advies is opgenomen rekening zal zijn gehouden. De Afdeling acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling.

Bij Kabinetsmissive van 28 maart 2018, no. 2018000561, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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 een verdere vereenvoudiging van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet), met memorie van toelichting.

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet. Het voorstel regelt de integratie in de Omgevingswet van de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en de inrichting van het landelijk gebied. Daarnaast maakt het toepassing van de privaatrechtelijke faciliteit van kavelruil in het landelijk gebied ook mogelijk in het stedelijk gebied. Voorts vormt het wetsvoorstel de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet om tot een regeling voor kostenverhaal. De Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wet inrichting landelijk gebied worden ingetrokken. De onteigeningswet wordt grotendeels ingetrokken.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De Afdeling adviseert de gemaakte keuze voor rechtsbescherming in twee instanties tegen de onteigeningsbeschikking te heroverwegen en de in de toelichting beschreven wijze van toetsing van deze beschikking door de bestuursrechter in de wet vast te leggen. Voorts adviseert de Afdeling het schrappen van de rekensystematiek voor kostenverhaal te heroverwegen. Ten slotte adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op enkele onderwerpen die wat haar betreft meer uitleg behoeven.



1. Toetsing van regelgeving in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht

a. Doelstellingen van nieuwe omgevingsregelgeving

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet. Een aantal inhoudelijke onderwerpen is nog niet in de Omgevingswet opgenomen. Het onderwerp grondeigendom krijgt met het onderhavige voorstel alsnog een plaats in het stelsel. De regering heeft het voornemen om de regelgeving over grondeigendom tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden.

De maatschappelijke doelen van het nieuwe stelsel kunnen worden samengevat als: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit van de leefomgeving. Daarnaast zijn er vier verbeterdoelen: (1) het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht; (2) het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving; (3) het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving, en (4) het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. Deze verbeterdoelen vormen de basis voor de beleidsmatige uitgangspunten van het nieuwe stelsel. De belangrijkste uitgangspunten hebben betrekking op:

- Europees recht en internationale verdragen: voor onderwerpen die door EU-richtlijnen of verdragen worden bestreken, wordt niets anders of méér vastgelegd dan wat die richtlijnen of verdragen voorschrijven, tenzij daar na afweging van alle belangen aanleiding toe is.
- Gelijkwaardige bescherming: het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit blijft gelijkwaardig aan het oude niveau. Ook de rechtsbescherming mag niet minder worden.
- Flexibiliteit: bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk mogelijkheden. De ruimte voor bestuursorganen om afwegingen te maken wordt groter dan voorheen, maar is niet onbegrensd. Zij vindt haar formele en materiële begrenzing in de doelen van de wet en in de wettelijke afbakening van taken en bevoegdheden en de grondslagen voor algemeen verbindende voorschriften.
- Bestuurlijke taakverdeling: de gemeente is en blijft primair verantwoordelijk voor de zorg van de fysieke leefomgeving ('decentraal, tenzij').

b. Adviseringslijn regelgeving in het nieuwe stelsel

In haar advies over het voorstel voor de Omgevingswet stelde de Afdeling vast dat de regeling van het materiële omgevingsrecht bijna volledig zal plaatsvinden in uitvoeringsregelingen, alsmede dat de regering in het voorstel vooral kiest voor het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen, onder meer om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken. Het advies heeft geleid tot enkele wijzigingen, maar het karakter van de Omgevingswet is ongewijzigd gebleven: een kaderwet die materiële normstelling delegeert naar het niveau van lagere regelgeving.

De advisering over – onder meer – de aanvullingswetten vindt plaats tegen de achtergrond van de Omgevingswet en de keuzes die de wetgever daarmee voor het nieuwe stelsel heeft gemaakt. De Afdeling neemt deze keuzes als uitgangspunt voor de verdere advisering en zal zich in het bijzonder richten op het uitgangspunt van gelijkwaardige bescherming, onder meer in relatie tot bestuurlijke afwegingsruimte. De Afdeling zal daarbij nagaan of in voldoende mate is voorzien in materiële en/of procedurele waarborgen voor een zorgvuldig gebruik van bestuurlijke afwegingsruimte.

2. Inhoud voorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en het inrichten van het landelijk gebied worden opgenomen in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. In de toelichting is opgemerkt dat ervoor is gekozen om deze merendeels naast de kerninstrumenten van de Omgevingswet te positioneren: 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. Tevens wordt de regeling over grondexploitatie in de Omgevingswet door middel van het wetsvoorstel gewijzigd. Daartoe is een hoofdstuk over kostenverhaal opgenomen.

Hierna zal aandacht worden besteed aan de hoofdonderwerpen waarover het wetsvoorstel regels bevat, waarbij is aangesloten bij de volgorde in het voorstel.



3. Voorkeursrecht

a. Doelstelling van de regeling

Het wetsvoorstel geeft invulling aan het – in de toelichting bij de Omgevingswet aangekondigde – voornemen om de regels over het voorkeursrecht in te passen in de Omgevingswet. De voorgestelde regeling heeft inhoudelijk dezelfde doelstellingen als de Wet voorkeursrecht gemeenten, namelijk het versterken van de onderhandelingspositie en de regisserende rol van de overheid op de grondmarkt en het beheersen van de grondprijzen. Voorts is onder meer gestreefd naar verbetering van de positie van de vervreemder en naar vereenvoudiging en verbetering van de huidige regeling.

b. Uitzondering op de hoofdregel vanwege verwezenlijking omgevingsplan

Degene die wil overgaan tot vervreemding van een goed waarop een voorkeursrecht is gevestigd, kan dat in beginsel slechts doen door het eerst aan te bieden aan het bevoegd gezag. Op deze hoofdregel wordt in het wetsvoorstel een aantal uitzonderingen gemaakt. Eén daarvan houdt in dat het bevoegd gezag kan beslissen dat de hoofdregel niet van toepassing is als aan een aantal criteria is voldaan: de vervreemder dient tegenover het bevoegd gezag aannemelijk te maken dat de verkrijger bereid en in staat te is om de verwezenlijking van de toegedeelde functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, op zich te nemen; dat hij daarvoor concrete en op uitvoering gerichte plannen heeft en dat hij de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving zal verwezenlijken op de wijze zoals op grond van het omgevingsplan is voorzien. Deze beslissing is appellabel.

Het wetsvoorstel voorziet aldus in beleidsvrijheid voor het bevoegd gezag om in een voorkomend geval te beslissen of de hoofdregel van toepassing is of dat gebruik mag worden gemaakt van de hiervoor beschreven uitzondering. Dat brengt met zich dat het bevoegd gezag – ook als aan de criteria voor de beoordeling van het verzoek van de vervreemder is voldaan – kan beslissen dat toch de hoofdregel geldt. Dit kan zich voordoen als het bevoegd gezag om een andere reden niet wenst dat de vervreemder zijn grond aan de verkrijger vervreemdt. Voorstelbaar is bijvoorbeeld dat het bevoegd gezag om hem moverende redenen niet met de verkrijgende projectontwikkelaar in zee wenst te gaan. Dit roept de vraag op langs welke lijnen het bevoegd gezag in een dergelijke situatie tot een afweging moet komen en – in meer algemene zin – in hoeverre beweegredenen die niet samenhangen met de criteria in het wetsvoorstel hierbij kunnen worden betrokken.

De Afdeling adviseert nader toe te lichten in hoeverre overwegingen van het bevoegd gezag die geen verband houden met de criteria die in het wetsvoorstel aan de (plannen van de) verkrijger zijn gesteld, een rol zouden kunnen spelen bij de beslissing of een uitzondering op de hoofdregel wordt gemaakt.

Reactie op punt 3 van het advies

Met het wetsvoorstel is beoogd om een nieuwe uitzondering op de aanbiedingsplicht te maken. De criteria die daarvoor in artikel 9.11 zijn opgenomen, zijn de criteria die het bestuursorgaan moet betrekken bij het besluit over de toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid. Als aan die criteria wordt voldaan, dan zal het bevoegd gezag besluiten dat de aanbiedingsplicht niet van toepassing is. Overwegingen die geen verband houden met die criteria spelen hierbij geen rol. Om dit te verduidelijken zijn in het wetsvoorstel de tekst van artikel 9.11 en de toelichting aangescherpt.

4. Onteigening

a. Doelstelling van de regeling

Met het wetsvoorstel wordt voorzien in het opnemen van de relevante onteigeningsregelgeving in de Omgevingswet, afgestemd op de andere instrumenten van het vernieuwde omgevingsrecht. Daarbij is – mede gelet op de motie-Veldman/Ronnes – essentieel geacht dat de positie en de bescherming van de eigenaar en de overige rechthebbenden op zijn minst gelijkwaardig blijven aan de huidige situatie. Voorts is onder meer beoogd de besluitvorming over de onteigening te moderniseren en de procedurele scheiding met het vaststellen van de schadeloosstelling te verscherpen.

b. Bestaande en voorgestelde regeling

De onteigeningsprocedure bestaat thans uit twee fasen. In de eerste plaats is er de administratieve fase: deze start met een verzoek van een daartoe bevoegd bestuursorgaan aan de Kroon om een onteigeningsbesluit te nemen, en mondt uit in een (definitief) onteigenings-KB. In de civielrechtelijke fase spreekt de rechter het onteigeningsvonnis uit en stelt hij de hoogte van de schadeloosstelling vast. Het wetsvoorstel voorziet erin dat gemeenteraden, algemene besturen van waterschappen, provinciale staten en de verantwoordelijke ministers zelf de bevoegdheid krijgen om tot onteigening te



besluiten door middel van een onteigeningsbeschikking. Motivering van zo'n beschikking – die tot stand komt volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb – geschiedt aan de hand van de criteria algemeen belang, noodzaak en urgentie. Nadat de onteigeningsbeschikking aan de belanghebbenden is bekendgemaakt, moet het bestuursorgaan de bestuursrechter verzoeken de beschikking te bekrachtigen. Rechterlijke betrokkenheid bij onteigening is hierdoor gegarandeerd. 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 de bedenkingen en een wettelijk vastgelegde basistoets die in alle gevallen moet worden uitgevoerd, beoordeelt de rechtbank of de onteigeningsbeschikking kan worden bekrachtigd. Tegen een uitspraak van de rechtbank op een bekrachtigingsverzoek kan door belanghebbenden hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De burgerlijke rechter blijft bevoegd om de schadeloosstelling vast te stellen.

De toelichting beschrijft dat het onteigeningsrecht zich – sinds de totstandkoming van de onteigeningswet in 1851 – tot een complex rechtsgebied heeft ontwikkeld. Daarom is de behoefte aan eenvoudiger en inzichtelijker regels de afgelopen decennia gegroeid. Omdat met aanpassing van de onteigeningswet slechts een beperkte vereenvoudiging kan worden bereikt én de huidige onteigeningsprocedure van onroerende zaken sterk afwijkt van de procedures die thans gangbaar zijn in het omgevingsrecht, past een geheel nieuwe regeling beter in het stelsel van de Omgevingswet.

De Afdeling onderschrijft het belang om te komen tot een onteigeningsregeling die zowel inhoudelijk als procedureel zoveel mogelijk aansluit bij hetgeen is bepaald in de Omgevingswet, die op haar beurt de Awb als uitgangspunt heeft. Toetsing van de onteigeningsbeschikking door de bestuursrechter past daarbij. Gelet op het fundamentele karakter van het eigendomsrecht en het feit dat onteigening de meest vergaande inbreuk op dat recht inhoudt, onderschrijft de Afdeling tevens het uitgangspunt dat de positie die eigenaren en andere rechthebbenden hebben onder de onteigeningswet, in de Omgevingswet ten minste gelijkwaardig dient te blijven. Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op.

c. Rechtsbescherming in één of twee instanties

Het wetsvoorstel voorziet in rechtsbescherming in twee instanties tegen de onteigeningsbeschikking. De reden hiervoor is enerzijds de wens zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Awb, waarin als hoofdregel is opgenomen dat rechtsbescherming in twee instanties plaatsvindt. Anderzijds hangt de keuze samen met de hiervoor reeds aangehaalde motie-Veldman/Ronnes en de wens om de huidige rechtspositie van eigenaren en rechthebbenden in ieder geval te handhaven.

Hoewel bij de vormgeving van bestuursrechtelijke rechtsbescherming in beginsel moet worden aangesloten bij de hoofdregel in de Awb, komt deze keuze de Afdeling in dit geval niet vanzelfsprekend voor. De reden hiervoor is dat tegen twee van de drie besluiten die als grondslag voor het onteigeningsbelang kunnen dienen – het omgevingsplan en het projectbesluit – op grond van de Omgevingswet beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat. De keuze voor één rechterlijke instantie sluit aan bij de wijze waarop de rechtsbescherming tegen vergelijkbare besluiten in de huidige wetgeving is geregeld. Gelet hierop rijst de vraag waarom er niet voor is gekozen om de rechtsbescherming tegen de onteigeningsbeschikking te laten aansluiten bij die tegen het omgevingsplan en het projectbesluit, en tevens te voorzien in de mogelijkheid van gecoördineerde besluitvorming als bedoeld in afdeling 3.5 van de Awb. Op die manier zouden bedenkingen van een belanghebbende tegen een onteigeningsbeschikking tegelijk kunnen worden behandeld met het beroep tegen het besluit dat daaraan ten grondslag ligt. Dit zou de procedure voor private partijen aanmerkelijk eenvoudiger maken, omdat in de praktijk regelmatig vergeefs gronden tegen het ruimtelijke besluit worden aangevoerd in een onteigeningsprocedure, en omgekeerd.

Naar het oordeel van de Afdeling staat het uitgangspunt van gelijkwaardige bescherming aan de keuze voor één rechterlijke instantie niet in de weg. Thans wordt een onteigeningsbesluit marginaal getoetst door de onteigeningsrechter op basis van de situatie zoals deze was ten tijde van het nemen van het onteigenings-KB (ex tunc). In geval van cassatie verricht de Hoge Raad eenzelfde toets. Van deze wijze van toetsing door de burgerlijke rechter wordt slechts in uitzonderlijke gevallen afgeweken. De toelichting benadrukt dat toetsing van de onteigeningsbeschikking in het stelsel van de Omgevingswet intensiever dient te geschieden dan in het algemene bestuursrecht als gebruikelijk geldt. Volgens de toelichting ligt het vanwege het karakter van de bekrachtigingsprocedure in de rede dat de rechtbank de rechtmatigheid van de onteigeningsbeschikking op basis van de actuele situatie beoordeelt en dat zij – met inachtneming van het fundamentele karakter van het eigendomsrecht – een passende toetsingsmaatstaf zal hanteren (volle toetsing). Indien in plaats van de rechtbank, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als bevoegde rechter zou worden aangewezen, geldt hetzelfde.



De in de toelichting beschreven wijze van toetsing leidt ertoe dat de rechtspositie van eigenaren en rechthebbenden in zoverre ten minste gelijkwaardig blijft aan de huidige situatie. Vanuit die optiek ligt rechtsbescherming in twee instanties evenmin voor de hand. Een bijkomend voordeel van een bekrachtigingsprocedure in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak is dat de doorlooptijd van de onteigeningsprocedure verder wordt verkort. Al met al draagt rechtsbescherming in één instantie bij aan de verbeterdoelen van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht: de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht worden vergroot, zonder dat de rechtsbescherming wordt verminderd.

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande de keuze voor rechtsbescherming in twee instanties tegen de onteigeningsbeschikking te heroverwegen.

d. Wijze van toetsing van de onteigeningsbeschikking

Zoals hiervoor – onder c – is beschreven, benadrukt de toelichting bij het wetsvoorstel dat de toetsing van de onteigeningsbeschikking anders dient te geschieden dan op de wijze die in het algemeen bestuursrecht gebruikelijk is. De regering acht het evenwel niet noodzakelijk om in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen waarin deze andere vorm van toetsing wordt voorgeschreven. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat de bekrachtigingsprocedure een nieuwe, geheel eigensoortige procedure is, zodat de rechter de vrijheid heeft om zelf een passende toetsingsmaatstaf aan te leggen. De regering vertrouwt erop dat deze vrijheid passend zal worden gebruikt.

In ons rechtsstelsel bepaalt de rechter als regel zelf de aard van zijn toetsing. De wet vormt hierbij in de eerste plaats zijn beoordelingskader. Gelet op de aard van de onteigeningsbeschikking, het unieke karakter van de bekrachtigingsprocedure en het feit dat onteigening ingrijpt in een fundamenteel recht dat wordt beschermd door de Grondwet en het Eerste Protocol bij het EVRM, acht de Afdeling het in dit geval niettemin van belang dat er geen twijfel over kan bestaan dat de wijze van toetsing die in de toelichting is beschreven, door de rechter ook daadwerkelijk wordt verricht.

De Afdeling adviseert daarom de in de toelichting beschreven wijze van toetsing door de bestuursrechter in de wet vast te leggen.

e. Belanghebbenden bij onteigeningsbeschikking

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor belanghebbenden om bedenkingen in te brengen tegen de onteigeningsbeschikking. In de toelichting staat dat het hierbij gaat om belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Awb. De Afdeling wijst erop dat het begrip ‘belanghebbende’ in de Awb mogelijk enger is dan de kring van gerechtigden die op grond van de onteigeningswet aan een gerechtelijke procedure over onteigening kan deelnemen. Hieronder vallen onder meer ook (onder)huurders, (onder)pachters en bezitters. Het is de vraag is of zij – uitgaande van de uitleg van het belanghebbendebegrip die in de rechtspraak wordt gehanteerd – in het nieuwe stelsel een rechtstreeks belang bij een onteigeningsbeschikking hebben. Tevens wijst de Afdeling erop dat het belanghebbendebegrip in het ruimtelijk bestuursrecht wordt begrensd aan de hand van het zicht- en afstandscriterium. Dit criterium is niet geschikt om vast te stellen wie belanghebbenden zijn bij een onteigeningsbeschikking, maar niet valt uit te sluiten dat – onder verwijzing naar dit criterium – ook omwonenden bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking naar voren zullen brengen.

De Afdeling adviseert in het voorstel expliciet te bepalen wie tegen een onteigeningsbeschikking bedenkingen kunnen inbrengen.

f. Dagvaarding en derdenbenoeming

De onteigeningswet voorziet in de betekening van een dagvaarding door een deurwaarder aan de eigenaar om voor de rechtbank te verschijnen om de onteigening te horen uitspreken en het bedrag van de schadeloosstelling te horen bepalen. Indien de eigenaar niet in de procedure verschijnt, leidt dat tot een vonnis bij verstek, dat pas in de openbare registers kan worden ingeschreven indien het in persoon aan hem is betekend. Inschrijving in de openbare registers is noodzakelijk voor eigendomsovergang, zodat hiervan geen sprake kan zijn indien de eigenaar niet van het vonnis op de hoogte is. De onteigeningswet voorziet daarnaast in de mogelijkheid dat wanneer de eigenaar niet kan worden gevonden en evenmin een gevolmachtigde of bewindvoerder bekend zijn, de onteigeningsprocedure wordt gevoerd tegen een door de rechtbank voor die eigenaar benoemde derde (‘derdenbenoeming’).

In het wetsvoorstel vervalt de betekening van de dagvaarding en van de uitspraak. Ook is niet voorzien in derdenbenoeming in de procedure die leidt tot bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking. Ziet de Afdeling het goed, dan kan dit ertoe leiden dat een eigenaar zijn eigendom verliest



zonder dat hij hiervan weet heeft. Dit acht de Afdeling – gelet op het fundamentele karakter van het eigendomsrecht – niet aanvaardbaar. Het strookt evenmin met het uitgangspunt van de regering dat de rechtspositie van eigenaren en rechthebbenden ten minste gelijkwaardig dient te zijn aan die onder de onteigeningswet.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Reactie op punt 4 van het advies

In haar advies stelt de Afdeling een aantal aspecten aan de orde die de rechtsbescherming van eigenaren en andere rechthebbenden betreffen. Voordat ik op deze concrete opmerkingen inga, wil ik op deze plaats graag over het voetlicht brengen welke principes en uitgangspunten bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel richting hebben gegeven aan de inrichting van de rechtsbescherming bij onteigeningsbeschikkingen.

Het voornaamste uitgangspunt betreft de voorwaarde dat de toekomstige onteigeningsregels waarborgen dat de positie en de bescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig blijven. Waar mogelijk moeten deze positie en bescherming verstevigd worden. De Tweede Kamer heeft deze voorwaarde tot uitdrukking gebracht in de motie van de Kamerleden Veldman en Ronnes (Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261).

Het tweede belangrijke principe volgt uit de keuze voor een scherper onderscheid tussen enerzijds het publiekrechtelijke spoor waarin een onteigeningsbeschikking tot stand komt en anderzijds het civielrechtelijke spoor waarin de schadeloosstelling wordt vastgesteld (zie over dit onderscheid paragraaf 6.1.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel). In de bestuursrechtelijke procedure wordt de onteigeningsbeschikking gegeven én getoetst (Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid), blz. 10). Met andere woorden, de rechtsbescherming bij onteigeningsbeschikkingen wordt volledig in de bestuursrechtelijke kolom ondergebracht.

Daarnaast zijn de verbeterdoelen van de stelselherziening omgevingsrecht van belang. De memorie van toelichting gaat in op de wijze waarop het wetsvoorstel zich verhoudt tot de uitgangspunten van de stelselherziening. Zo is voor dit wetsvoorstel een belangrijk uitgangspunt dat de procedures beter inzichtelijk en voorspelbaar worden. Het wetsvoorstel heeft nadrukkelijk niet tot primair doel ten opzichte van de huidige wetgeving verdere versnelling van besluitvorming mogelijk te maken of doorlooptijden te verkorten (zie paragraaf 2.1.3.1 van de memorie van toelichting, zie over doorlooptijden bij onteigening ook paragraaf 6.3.12 van de memorie van toelichting). De randvoorwaarden van zorgvuldige belangenafweging en adequate rechtsbescherming voor burgers en bedrijven wegen zwaarder.

De twee genoemde principes hebben geleid tot de voorgestelde regeling voor de rechtsbescherming. Deze regeling sluit zoveel mogelijk aan bij het algemene bestuursrecht en wijkt alleen af voor zover dat nodig is om de voor onteigening noodzakelijke specifieke voorzieningen te regelen. Deze voorzieningen zijn:

- de eis van bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking door de bestuursrechter,
- de regeling dat het bevoegd gezag het initiatief moet nemen om de bekrachtigingsprocedure te beginnen,
- de mogelijkheid voor belanghebbenden om bedenkingen tegen de beschikking in te brengen, en
- de ambtshalve door de bestuursrechter te verrichten basistoets.

Uit de aansluiting bij het algemene bestuursrecht, waar mogelijk, vloeit voort dat in het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling ter advisering is voorgelegd:

- op de bekrachtigingsprocedure veel bepalingen uit de Awb van overeenkomstige toepassing zijn verklaard,
- de bestuursrechter in de bekrachtigingsprocedure over nagenoeg dezelfde bevoegdheden beschikt om procesbeslissingen te nemen als de bevoegdheden die de bestuursrechter ter beschikking staan in een beroepsprocedure,
- de bekrachtigingsprocedure de procespartijen de meeste waarborgen biedt die de gewone beroepsprocedure ook biedt (zie paragraaf 6.3.8 van de memorie van toelichting voor een nadere bespreking van de verhouding van de bekrachtigingsprocedure tot de Awb onder 'Verhouding tot de Awb').

Van de aansluiting bij het algemene bestuursrecht maken verder deel uit:

- de vrijheid en verantwoordelijkheid van de bestuursrechter om in de bekrachtigingsprocedure zelf zijn toetsingsmoment en toetsingsmaatstaf te formuleren,
- de verantwoordelijkheid van de bestuursrechter om het belanghebbende-begrip van artikel 1:2 van de Awb toe te passen (zie daarover hierna onderdeel e),



- rechtsbescherming in twee instanties: de bekrachtigingsprocedure bij de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In het licht van de hier geschetste algemene principes en de lijnen waarlangs zij worden uitgewerkt, ga ik in het navolgende in op de concrete opmerkingen van de Afdeling over de rechtsbescherming bij onteigeningen.

Daarbij stel ik met genoegzaam vast dat de Afdeling in haar advies dezelfde uitgangspunten heeft als de regering, namelijk:

1. dat de positie van eigenaren en andere belanghebbenden onder de Omgevingswet ten minste gelijkwaardig moet blijven, en
2. de keuzen voor aansluiting bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en voor toetsing van de onteigeningsbeschikking door de bestuursrechter.

c. Rechtsbescherming in één of twee instanties

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heb ik de keuze voor rechtsbescherming in twee instanties tegen de onteigeningsbeschikking heroverwogen in het licht van de twee uitgangspunten die in het kader van de rechtsbescherming onder de Omgevingswet in de memorie van toelichting zijn geformuleerd.

Het eerste uitgangspunt is een gelijkwaardig beschermingsniveau. Het beschermingsniveau, zoals dat geldt onder de huidige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht, mag niet lager worden (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 295). Wat onteigeningsbeschikkingen betreft, krijgt dit uitgangspunt extra kleuring en gewicht door de hiervoor aangehaalde motie Veldman/Ronnes (Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261). In deze motie wordt de regering 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.

Het tweede uitgangspunt is beroep in twee instanties (rechtbank, Afdeling bestuursrechtspraak), aansluitend op het stelsel van de Awb. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet zijn de onderliggende motieven voor deze hoofdregel van de Awb beschreven (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 297 en 300). Rechtspraak in twee instanties is onder meer van belang vanuit het oogpunt van herkansing, eenheid en controle binnen de bestuursrechtspraak, maar ook wegens decentralisatie van rechtsbescherming. Rechtsbescherming in twee instanties draagt bij aan zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtspraak.

Het uitgangspunt van gelijkwaardigheid van rechtsbescherming kan naar mijn mening geoperationaliseerd worden door te kijken naar het aantal rechterlijke instanties, zoals de Afdeling ook deed in haar advies over de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 139). In dat advies werd het beperken van beroep tot één instantie (de Afdeling bestuursrechtspraak) afgezet tegen de bestaande civielrechtelijke rechtsgang in twee instanties.

Onder omstandigheden kan op het uitgangspunt van rechtspraak in twee instanties een uitzondering worden gemaakt. Daarvoor moeten zwaarwegende argumenten aanwezig zijn; zeker als daarbij ook wordt afgeweken van het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau, aldus ook de Afdeling in haar hiervoor aangehaalde advies over de Omgevingswet. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is uiteengezet dat afwijking gerechtvaardigd kan zijn bij besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. Materiële onzekerheid over de vervolgbesluiten moet worden voorkomen, en dit rechtvaardigt de keuze voor een snellere route, namelijk beroep in één instantie (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 297). Snelheid en korte doorlooptijden kunnen een afwijking van de hoofdregel op zichzelf niet rechtvaardigen, maar liggen besloten in het materiële criterium dat het vaststellen van de rechtmatigheid van het besluit een voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van een ander besluit. Argumenten die het aantal zaken per jaar of het opbouwen van rechterlijke deskundigheid betreffen kunnen evenmin als zwaarwegend worden aangemerkt, zoals de Afdeling in haar advies over de Omgevingswet opmerkte (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 139).

De hier beschreven uitgangspunten vormen ook voor de heroverweging het relevante beoordelingskader. Wat het aantal instanties betreft stel ik vast dat de rechtsbescherming tegen onteigeningsbesluiten van de Kroon onder de huidige Onteigeningswet uit twee instanties bestaat: een beoordeling door de rechtbank (civiele kamer), gevolgd door de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad. Verder constateer ik dat de rechtmatigheid van onteigeningsbeschikkingen geen voorwaarde is voor het vaststellen van andere besluiten. Zwaarwegende argumenten om toch af te wijken van het uitgangspunt van rechtspraak in twee instanties doen zich niet voor. Gelet hierop, kom ik ook na



heroverweging tot de conclusie dat bij onteigeningsbeschikkingen rechtsbescherming in twee instanties passend en geboden is.

d. Wijze van toetsing van de onteigeningsbeschikking

De Afdeling adviseert de in de toelichting beschreven wijze van toetsing door de bestuursrechter in de wet vast te leggen.

Over de reikwijdte van de adviesopmerking onder d merk ik het volgende. Zoals in de toelichting is beschreven, laat het wetsvoorstel aan de bestuursrechter de ruimte en de verantwoordelijkheid om een passende toetsingsmaatstaf en een passend toetsingsmoment te kiezen voor zijn toetsing van de onteigeningsbeschikking. De Afdeling noemt in haar adviesopmerking alleen de toetsingsmaatstaf, niet het toetsingsmoment. Gelet hierop, ga ik ervan uit dat de Afdeling haar opmerking heeft willen toespitsen op het wettelijk vastleggen van de toetsingsmaatstaf.

Het vastleggen van de toetsingsmaatstaf voor de toetsing die de bestuursrechter in het kader van de bekrachtigingsprocedure moet verrichten, zou betekenen dat een uitzondering wordt gemaakt op het algemene beginsel dat de rechter zelf de aard van zijn toetsing bepaalt. In de argumenten die de Afdeling aandraagt, zie ik geen noodzaak of rechtvaardiging voor het maken van zo'n uitzondering. Het wetsvoorstel is daarom op dit punt niet aangepast. Ik onderbouw mijn standpunt hierna.

Met de Afdeling stel ik voorop dat in het Nederlandse rechtsbestel als beginsel geldt dat de rechter zelf de aard van zijn toetsing bepaalt. De rechter ontleent zijn beoordelingskader voor de behandeling van een beroep tegen een besluit primair aan de normen die de wet stelt voor de besluitvorming door het bestuur. Ik verwijs hiervoor ook naar het advies van de Raad van State over het voorstel van wet van de leden Lambrechts en Van der Ham tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter verbetering van de rechtsbescherming in asielzaken (Kamerstukken II 2007/08, 30 830, nr. 7, blz. 3, hierna: het advies van 13 december 2006).

Vroeger bevatten bestuursrechtelijke rechtsbeschermingswetten, zoals de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, beroepsgronden. Zoals de Raad van State in zijn advies van 13 december 2006 beschrijft vormden deze gronden zowel aanknopingspunten voor appellanten om daarop hun beroepen te baseren als toetsingsnormen voor de rechter. De Awb bevat dergelijke beroepsgronden niet meer. Het argument om deze niet in de wet op te nemen was tweeledig. Enerzijds zijn deze beroeps- en toetsingsgronden algemeen bekend en geaccepteerd zodat een wettelijke formulering geen toegevoegde waarde had. Anderzijds waren deze zo open geformuleerd dat er geen belemmering bestond voor de rechter om waar nodig binnen de toetsing op rechtmatigheid nieuwe toetsingsgronden te formuleren.

Zoals de Raad van State in het advies van 13 december 2006 heeft opgemerkt, is de wetgever niet gebonden aan dit stelsel. Als dit noodzakelijk of wenselijk wordt geacht, kan de wet beroepsgronden en toetsingsgronden voor de rechter bevatten. Het is dan echter wel zaak dat er geen tegenstelling ontstaat tussen de wettelijke omschrijving van de door het bestuursorgaan uit te oefenen bestuursbevoegdheid, die een bepaalde toetsing door de rechter met zich brengt, en de formulering van de toetsingsgronden, aldus de Raad van State.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en hiervoor in dit nader rapport is uiteengezet, sluit de rechtsbescherming tegen de onteigeningsbeschikking zoveel mogelijk aan bij de manier waarop rechtsbescherming tegen besluiten in het algemeen bestuursrecht is geregeld. Een element van algemeen bestuursrechtelijke rechtsbescherming betreft de rechterlijke toetsingsmaatstaf. Doordat het wetsvoorstel geen specifieke rechterlijke toetsingsmaatstaf regelt, sluit het voor de toetsing van onteigeningsbeschikkingen aan bij het hiervoor beschreven beginsel dat de rechter zelf de aard van zijn toetsing bepaalt. Het wetsvoorstel laat aan de bestuursrechter de vrijheid en verantwoordelijkheid om in de bekrachtigingsprocedure zelf zijn toetsingsmaatstaf te formuleren.

Zoals de Afdeling aangeeft, behelst haar voorliggende advies een pleidooi om af te wijken van het in het Nederlandse rechtsbestel geldende beginsel dat de rechter zelf de aard van zijn toetsing bepaalt. Ter onderbouwing van dat pleidooi noemt zij de aard van de onteigeningsbeschikking, het unieke karakter van de bekrachtigingsprocedure en het feit dat onteigening ingrijpt in een fundamenteel recht dat wordt beschermd door de Grondwet en het Eerste Protocol bij het EVRM.

Ik zie in deze omstandigheden geen dragende argumenten voor een afwijking van het genoemde beginsel. Mijn motivering hiervoor is tweeledig.

Ten eerste merk ik op dat de mogelijkheid om bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking in te brengen dezelfde functie vervult als de mogelijkheid in het algemene bestuursrecht om beroep in te



stellen tegen een besluit (memorie van toelichting, paragraaf 6.3.8, onderdeel 'mogelijkheid van bedenkingen'). De beoordeling die van de rechter wordt gevraagd in het geval bedenkingen tegen een onteigeningsbeschikking zijn ingebracht, verschilt naar haar aard niet van de beoordeling op grondslag van een beroepschrift tegen een besluit. De omstandigheid dat de bekrachtigingsprocedure betrekking heeft op ingrepen in een fundamenteel recht dat wordt beschermd door de Grondwet en het Eerste Protocol bij het EVRM, maakt dat niet anders. Fundamentele rechten, waaronder het eigendomsrecht, kunnen ook aan de orde zijn in besluiten waartegen in beroepsprocedures bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, en voor die besluiten is de rechterlijke toetsingsmaatstaf evenmin wettelijk verankerd.

Ten tweede zou een wettelijk vastgelegde toetsingsmaatstaf ertoe kunnen leiden dat de rechter op grond van die maatstaf indringender zou moeten toetsen dan de toetsing die inherent is aan de wettelijke omschrijving van de bevoegdheid van het bestuursorgaan om het betrokken besluit te nemen. Met andere woorden, het vastleggen van de opdracht om op grondslag van de bedenkingen een volle toets uit te voeren, wat de Afdeling lijkt voor te staan, zou een tegenstelling doen ontstaan tussen de wettelijke omschrijving van de door het bevoegd gezag uit te oefenen bevoegdheid om over onteigening te beslissen, die een bepaalde toetsing door de rechter met zich brengt, en de formulering van de toetsingsmaatstaf. Zo'n toetsingsopdracht doet naar mijn oordeel geen recht aan de normering van de bevoegdheid om tot onteigening te besluiten omdat bij de toepassing van de onteigeningscriteria 'noodzaak' en 'urgentie' een zekere mate van beoordelingsvrijheid aan het bestuur is voorbehouden. Dat brengt in zoverre een meer terughoudende toetsing met zich.

Een toetsingsopdracht waarin die beoordelingsvrijheid van het bevoegd gezag is verdisconteerd, laat zich niet in een wettelijke bepaling verwoorden.

Het probleem van de tegenstelling tussen rechterlijke toetsingsmaatstaf en bestuursbevoegdheid zou wel kunnen worden ondervangen door de rechter op te dragen op grondslag van de bedenkingen een toets te verrichten die recht doet aan de aard van de onteigeningsbeschikking en het karakter van de bekrachtigingsprocedure. Zo'n bepaling zou zo open en algemeen geformuleerd zijn, dat zij inhoudelijk geen toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het algemene beginsel dat de rechter zelf de aard van zijn toetsing bepaalt.

Ten slotte merk ik op dat de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak geen aanleiding hebben gezien om in hun adviezen over de bekrachtigingsprocedure opmerkingen te maken over het in de wet vastleggen van de rechterlijke toetsingsmaatstaf.

e. Belanghebbenden bij onteigeningsbeschikking

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is artikel 16.97, eerste lid, aangepast. Verduidelijkt is welke partijen in ieder geval als belanghebbende worden aangemerkt omdat zij door de eigendomsontneming rechtstreeks in hun belangen worden geraakt. Dit betreft de eigenaar van de onroerende zaak en de andere partijen aan wie op grond van het voorgestelde hoofdstuk 15 van de Omgevingswet een recht op schadeloosstelling toekomt in verband met de onteigening van de zaak.

Het algemene deel van de memorie van toelichting is hiermee in overeenstemming gebracht.

Met de Afdeling ben ik van oordeel dat het zicht- en afstandscriterium dat in het ruimtelijk bestuursrecht wordt gebruikt om het belanghebbendebegrip te begrenzen, niet geschikt is om vast te stellen wie belanghebbenden zijn bij een onteigeningsbeschikking. Ook ik onderken dat het mogelijk is dat omwonenden onder verwijzing naar dat criterium bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking naar voren zullen brengen. Geen wettelijke bepaling kan hen daarvan weerhouden. Op dit punt verschilt de bekrachtigingsprocedure niet van beroepsprocedures over besluiten waarin niet-belangbelanghebbenden soms ook beroep instellen. Zulke beroepen worden niet-ontvankelijk verklaard. Zo zullen alleen bedenkingen van degenen die door de eigendomsontneming rechtstreeks in hun belangen worden geraakt, in beschouwing kunnen worden genomen in de bekrachtigingsprocedure.

f. Dagvaarding en derdenbenoeming

Volgens de Afdeling maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat een eigenaar zijn eigendom verliest zonder dat hij hiervan weet heeft. Zij wijst ter onderbouwing van haar stelling achtereenvolgens op het vervallen van de betekening van de inleidende dagvaarding, het vervallen van de betekening van een bij verstek gewezen vonnis alsook op het ontbreken van derdenbenoeming in de procedure die leidt tot bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking.

De Afdeling acht het niet aanvaardbaar dat een eigenaar zijn eigendom verliest zonder dat hij hiervan



weet heeft, gelet op het fundamentele karakter van het eigendomsrecht. Ook strookt dat volgens haar niet met het uitgangspunt dat de rechtspositie van eigenaren en rechthebbenden ten minste gelijkwaardig moet zijn aan die onder de Onteigeningswet. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. In mijn reactie op deze adviesopmerking ga ik eerst in op het vervallen van de betekening van de inleidende dagvaarding van de uitspraak. Vervolgens bespreek ik het ontbreken van derdenbenoeming in de bekrachtigingsprocedure. Bij zowel de inleidende dagvaarding als de derdenbenoeming zal ik aangeven, dat deze elementen van de huidige onteigeningsprocedure niet garanderen dat de eigenaar altijd weet heeft van het verlies van zijn eigendom. Daarna ga ik in op het vervallen van de betekening van een bij verstek gewezen vonnis. Daarbij zal ik aangeven dat dit betekeningseis vereiste wel een garantie vormt dat een eigenaar altijd weet heeft van het verlies van zijn eigendom. Ook zal ik onderbouwen dat het vervallen van dit vereiste zonder dat hiervoor in het voorgestelde stelsel een equivalent in de plaats komt, aanvaardbaar is.

Betekening van de inleidende dagvaarding

Onder het huidige recht moet de inleidende dagvaarding aan de eigenaar betekend worden. De Onteigeningswet en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering vereisen echter niet dat deze betekening in persoon plaats vindt. Anders dan de Afdeling lijkt te veronderstellen, waarborgt de betekeningseis van de inleidende dagvaarding dus niet dat een eigenaar pas zijn eigendom kan verliezen als hij er weet van heeft.

In het nieuwe stelsel wordt de eigenaar niet langer gedagvaard om de onteigening te horen uitspreken. In plaats daarvan verzoekt de onteigenaar de bestuursrechter om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen. De toezending van de onteigeningsbeschikking aan de eigenaren en de kennisgeving van de beschikking en het bekrachtigingsverzoek vormen in het nieuwe stelsel het equivalent van de betekening van de inleidende dagvaarding. Eigenaren kunnen langs die weg ervan op de hoogte zijn dat een eigendomsontneming wordt beoogd. Dit is zonder twijfel gelijkwaardig aan het huidige recht.

Hierbij moet bedacht worden dat net als onder de Onteigeningswet ook in het nieuwe stelsel een reeks van momenten bestaat waarop de eigenaar op de hoogte kan geraken van het voornemen van de onteigenaar om de eigendom van een bepaalde onroerende zaak te verwerven, langs minnelijke weg dan wel langs de weg van onteigening. Deze momenten bestaan uit de contactmomenten en correspondentie in het kader van de minnelijke verwerving, met inbegrip van het uitbrengen van een concrete aanbieding. Verder voorziet de formele onteigeningsprocedure in kennisgevingen en toezending van stukken in het kader van de voorbereiding van de ontwerp-onteigeningsbeschikking en van de vaststelling van de onteigeningsbeschikking.

Derdenbenoeming

Onder de Onteigeningswet heeft de zogeheten derdenbenoeming plaats als de eigenaar in het buitenland woont, overleden is of geen bekende woon- of verblijfplaats heeft, en geen gevolmachtigde of bewindvoerder bekend zijn. Deze voorziening beoogt niet zo zeer het belang van de eigenaar of zijn erfgenamen te beschermen, maar heeft eerst en vooral tot doel het algemene belang van een snel en efficiënt verloop van het onteigeningsgeding te dienen, en daarmee in zoverre ook het belang van de onteigenende partij (zie over artikel 20 Onteigeningswet (derdenbenoeming): HR 24 juni 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT2656, NJ 2006, 240, m.nt. P.C.E. van Wijmen (Van Hinsberg/Sittard-Geleen)). De derde wordt benoemd opdat er een partij is tegen wie het onteigeningsgeding gevoerd kan worden. Evenmin als de betekeningseis van de inleidende dagvaarding waarborgt de derdenbenoeming dat een eigenaar pas zijn eigendom kan verliezen als hij er weet van heeft. De derdenbenoeming bewerkstelligt immers niet dat de eigenaar geïnformeerd wordt.

Op grond van de Onteigeningswet kan de derde zich namens de eigenaar of erfgenamen verzetten tegen de eigendomsontneming en zich inzetten voor een zo hoog mogelijke schadeloosstelling. De huidige onteigeningspraktijk leert evenwel dat de inbreng van benoemde derden alleen de schadeloosstelling betreft. De benoemde derden richten zich dus niet tegen de overwegingen van het koninklijk besluit dat de beslissing om te onteigenen bevat.

Het wetsvoorstel regelt geen derdenbenoeming in de bekrachtigingsprocedure die uiteindelijk kan leiden tot de eigendomsontneming. Wel draagt het de bestuursrechter op om in alle gevallen, ook wanneer een eigenaar om welke reden dan ook geen bedenkingen naar voren heeft gebracht, een basistoets uit te voeren (artikel 16.107). Deze toets omvat een volledige beoordeling van de formele voorbereiding van de onteigeningsbeschikking en van het bestaan van het onteigeningsbelang. Ook de beoordeling van de vraag of de noodzaak en urgentie van de onteigening niet kennelijk ontbreken, behoort tot de basistoets.

Het wetsvoorstel biedt in de vorm van een ambtshalve uit te voeren toets een inhoudelijke basisbe-



scherming die naar mijn oordeel verder gaat dan de bescherming die de derdenbenoeming nu biedt. De basistoets wordt namelijk altijd verricht, onafhankelijk van wat partijen naar voren brengen. Afgezet tegen de huidige praktijk, biedt de voorgestelde regeling volgens mij dan ook betere bescherming in gevallen waarin de eigenaar in het buitenland woont, overleden is of geen bekende woon- of verblijfplaats heeft, en geen gevolmachtigde of bewindvoerder bekend zijn. Overigens is het in de schadeloosstellingsprocedure onverminderd mogelijk een derde te benoemen.

Betekening van een bij verstek gewezen vonnis

Onder de Onteigeningswet kan een bij verstek gewezen (vervroegd) onteigeningsvonnis niet worden ingeschreven in de openbare registers, zolang het niet in persoon aan de eigenaar is betekend. Dit brengt mee dat de eigendom van diens onroerende zaak hem pas ontnomen kan worden als hij door de betekening van het vonnis daarvan op de hoogte is geraakt.

Binnen de voorgestelde regeling heeft de daadwerkelijke eigendomsontneming plaats op het moment van het verlijden van de onteigeningsakte. Het wetsvoorstel stelt aan het verlijden van die akte drie voorwaarden. Hier is van belang de voorwaarde dat de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is (voorgesteld artikel 11.16, eerste lid). De onteigeningsbeschikking is onherroepelijk als op het hoger beroep tegen een uitspraak op een verzoek tot bekrachtiging uitspraak is gedaan of wanneer er binnen de beroepstermijn geen hoger beroep is ingesteld tegen een uitspraak waarbij de rechtbank de beschikking heeft bekrachtigd (voorgesteld artikel 11.16, tweede lid).

De Afdeling constateert terecht dat het wetsvoorstel aan het verlijden van de onteigeningsakte niet de voorwaarde verbindt dat de bekrachtigingsuitspraak in persoon aan de eigenaren is betekend. Binnen het voorgestelde stelsel bestaat daarmee de mogelijkheid dat een eigenaar wordt onteigend zonder dat hij daarvan weet heeft. Naar mijn mening gaat het om een beperkte mogelijkheid die ik alleszins verdedigbaar acht. Ik licht dat toe.

Het is niet heel waarschijnlijk dat een eigenaar in het geheel geen weet zal hebben van de komende eigendomsontneming. Die situatie zou zich alleen kunnen voordoen als een eigenaar alle fasen van de onteigening zou hebben gemist – het minnelijk overleg, de bekendmakingen van de ontwerp-onteigeningsbeschikking, de vastgestelde onteigeningsbeschikking en het begin van de bekrachtigingsprocedure met de mogelijkheid om bedenkingen in te brengen. Voor het zeer uitzonderlijke geval dat iemand inderdaad ‘onvindbaar’ is, acht ik het aanvaardbaar dat de eigendomsontneming wel doorgang vindt, nadat de onteigeningsbeschikking is bekrachtigd en onherroepelijk is geworden. Dan staan immers het onteigeningsbelang waarvoor onteigend wordt, en de noodzaak en urgentie van de onteigening vast. Onder deze omstandigheden vasthouden aan betekening in persoon zou tot consequentie kunnen hebben dat het algemene belang met het oog waarop de onroerende zaak voor onteigening is aangewezen, gedurende geruime niet verwezenlijkt zou kunnen worden. Bijvoorbeeld kan gedacht worden aan de bouw van woningen, de aanleg van een snelweg of de verbreding van een dijk. Het uitsluiten van die consequentie weegt voor mij zwaarder dan de omstandigheid dat de onteigende eigenaar in dit zeer uitzonderlijke geval geen weet heeft van de eigendomsontneming.

Verder wijs ik er ook op deze plaats op dat de ambtshalve te verrichten basistoets die deel uitmaakt van de bekrachtigingsprocedure, ook wordt uitgevoerd ten behoeve van alle eigenaren, dus ook ten gunste van eigenaren die in het buitenland wonen of die niet kunnen worden gevonden en waarvan geen gevolmachtigde of bewindvoerder bekend zijn, en erfgenamen van overleden eigenaren. Het wetsvoorstel voorziet hiermee in tijdige toetsing van de onteigeningsbeschikking, ook in het geval de eigenaar niet bekend of onvindbaar is. Weliswaar bewerkstelligt de basistoets niet dat die eigenaar op de hoogte geraakt van de aanstaande eigendomsontneming, maar aan diens belang wordt wel materieel recht gedaan. Dat is een verbetering ten opzichte van de regeling van de Onteigeningswet.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is overigens niet gebleken dat de hier bedoelde uitzonderlijke gevallen zich in de onteigeningspraktijk hebben voorgedaan. Ik zie daarom geen aanleiding het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Ten slotte merk ik op dat onder de Onteigeningswet – die gericht is op snelle eigendomsovergang (zie hiervoor onder ‘Betekening van een bij verstek gewezen vonnis’) – zich de uiterste consequentie kan voordoen van het niet of pas na lange tijd kunnen inschrijven van het onteigeningsvonnis als gevolg van de onvindbaarheid van een eigenaar. In de literatuur is voor die situatie een aanpassing van de verzetregeling bepleit (J.A.M.A. Sluijsmans, *De vitaliteit van schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken*, een studie van theorie en praktijk, 2011, blz. 242–244).



5. Landinrichting

a. Inrichtingsprogramma

Indien gedeputeerde staten overgaan tot landinrichting, dan moeten zij een inrichtingsprogramma vaststellen. Het inrichtingsprogramma komt in de plaats van het inrichtingsplan. Thans omvat het inrichtingsplan zowel beleidsmatige als juridisch bindende elementen. Vanwege de in de Omgevingswet gehanteerde scheiding tussen beleid en normstelling wordt het inrichtingsplan gesplitst in een inrichtingsprogramma dat de beleidsmatige voornemens bevat die alleen het bestuursorgaan binden en een inrichtingsbesluit dat de voor eenieder bindende beslissingen bevat. Anders dan thans het geval is, regelt het voorstel niet welke elementen een inrichtingsprogramma in elk geval moet bevatten. Daardoor zijn strekking en betekenis van het artikel onduidelijk. De toelichting geeft wel een indicatie van de beleidsmatige onderdelen die nu nog in het inrichtingsplan staan. Deze beschrijving refereert aan de maatregelen en voorzieningen als bedoeld in artikel 12.3 van het wetsvoorstel.

Gelet hierop adviseert de Afdeling in artikel 3.14a een verwijzing op te nemen naar artikel 12.3.

b. Instemmingsvereiste

De Wet inrichting landelijk gebied bepaalt dat zonder instemming van Onze Minister van Defensie geen wijziging wordt gebracht in de gebruikstoestand van onroerende zaken die een militaire bestemming hebben. Hetzelfde geldt voor de positie van de eigenaar in zijn rechten ten aanzien van zijn gebouwen (artikel 23, tweede en derde lid). Ingevolge het wetsvoorstel (artikel 12.5) wordt bij het inrichten van een gebied rekening gehouden met (...) locaties waaraan een functie voor de landsverdediging is toegedeeld, en met de opvattingen van Onze Minister van Defensie over dat belang. Met betrekking tot de positie van de eigenaar (artikel 12.10, tweede lid) blijft het instemmingsvereiste wel behouden.

De Afdeling acht het niet wenselijk om het belang van de landsverdediging op één lijn te stellen met andere belangen die bij landinrichting aan de orde zijn, ter beoordeling aan gedeputeerde staten.

Mede gelet op het met het eigendomsrecht vergelijkbare fundamentele belang van de landsverdediging, adviseert de Afdeling het instemmingsvereiste te handhaven.

Reactie op punt 5 van het advies

a. Inrichtingsprogramma

Naar aanleiding van deze adviesopmerking is artikel 3.14a aangevuld met een verwijzing naar artikel 12.3.

b. Instemmingsvereiste

Deze adviesopmerking is opgevolgd. Artikel 12.5 is aangepast.

6. Kostenverhaal

a. Aanleiding en doelstellingen van de regeling

Hoofdstuk 12 van de Omgevingswet bevat een regeling over grondexploitatie die aansluit op het systeem van de Omgevingswet. Tijdens de behandeling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer is op 1 juli 2015 een motie aangenomen waarin de regering is 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. Bij brief van 25 november 2015 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu te kennen gegeven mogelijkheden te zien om de regeling voor kostenverhaal in de Omgevingswet verder te vereenvoudigen, verbeteren en flexibeler te maken, onder andere naar aanleiding van zogenoemde 'botsproeven' met overheden en private partijen. Wijzigingen in dit verband zouden een plaats krijgen in de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

Naar aanleiding hiervan voorziet het wetsvoorstel in een wijziging van de publiekrechtelijke regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet. Een belangrijk verschil ten opzichte van de wettelijke regelingen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Omgevingswet is dat de wijze van berekening van de kosten die op een kostenverhaalslocatie worden gemaakt en van de bijdrage die initiatiefnemers zijn verschuldigd, niet langer in de wet worden vastgelegd, maar op decentraal niveau moet worden bepaald. De reden hiervoor is onder meer de – aan de resultaten van de botsproeven ontleende – opvatting dat de regeling in de Omgevingswet ertoe leidt dat het kostenverhaal bij onder



meer organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie moeilijker is vorm te geven. Organische gebiedsontwikkeling wordt in de toelichting bij de Omgevingswet omschreven als een vorm van gebiedsontwikkeling die niet plaatsvindt aan de hand van een exact vastgelegd eindbeeld, maar aan de hand van een gewenste ontwikkelrichting op basis van een visie van een gebied. Deze kan zijn neergelegd in een gebiedsprogramma of een gemeentelijke omgevingsvisie. Organische gebiedsontwikkeling kan worden gestimuleerd via uitnodigingsplanologie. Daarbij wordt vooraf planologische zekerheid en op hoofdlijnen inzicht in de grondexploitatie geboden, zodat initiatiefnemers makkelijker investeringsbeslissingen kunnen nemen en bouwplannen kunnen ontwikkelen. Zowel bij organische gebiedsontwikkeling als bij uitnodigingsplanologie is – anders dan in traditionele bestemmingsplannen – niet gedetailleerd vastgelegd welke bebouwing en gebruiksvormen in een bepaald gebied zijn toegestaan. In een omgevingsplan kunnen hiervoor kaders worden geboden, maar de invulling van het gebied staat niet op voorhand vast.

In de systematiek van hoofdstuk 12 van de Omgevingswet moet bij de eerste exploitatieopzet worden berekend wat de omvang van de te verhalen kosten is en hoe de kosten moeten worden verdeeld. Omdat voor de uitvoering van deze berekeningen enig inzicht moet bestaan in de invulling van het gebied waarbinnen de kosten worden gemaakt, is deze systematiek lastig toepasbaar bij organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie. In die gevallen zal een omgevingsplan namelijk hooguit slechts de genoemde kaders bieden waarbinnen bepaalde activiteiten mogen worden verricht, maar niet voorzien in een blauwdruk voor nieuwe ontwikkelingen. Een gedetailleerde berekening aan de hand van de regeling in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet kan daarom nog niet worden gemaakt. Voor organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie biedt dit hoofdstuk aldus te weinig beleidsvrijheid om het kostenverhaal te laten aansluiten op het gebied en de ontwikkelopgave, zo vermeldt de toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd alsnog te voorzien in de decentrale beleidsvrijheid die de regering voor kostenverhaal nodig acht. In de toelichting worden als doelstellingen van de voorgestelde regeling voorts onder meer genoemd het vereenvoudigen van de toepassing van het kostenverhaals-instrumentarium en het verminderen van bestuurslasten voor de overheid.

b. Decentrale rekensystematiek

De Afdeling onderkent dat het toekennen van een grotere beleidsvrijheid aan gemeenten bij kostenverhaal om de organische ontwikkeling van gebieden te faciliteren, past bij de doelstellingen van de Omgevingswet en van het wetsvoorstel. De keuze voor decentrale rekensystematiek stuit volgens de Afdeling echter op bezwaren. Deze worden hierna uitgewerkt.

b1. Bestuurslasten en rechtszekerheid

De Afdeling wijst er in de eerste plaats op dat gemeentebesturen – wanneer zij zelf de rekensystematiek voor kostenverhaal moeten vaststellen – voor een grote opgave worden gesteld, waarvan het de vraag is of zij die kunnen waarmaken. Met name van kleine gemeenten kan niet altijd worden verwacht dat zij de expertise in huis hebben om op eigen kracht een rekensystematiek in het omgevingsplan op te nemen die recht doet aan alle relevante facetten van het kostenverhaal, te meer nu hiervoor in het wetsvoorstel weliswaar enkele algemene eisen, maar geen concrete handvatten worden geboden. In grotere gemeenten is vaak meer dan één kostenverhaalslocatie gelegen, zodat verschillende, op de betreffende locaties toegesneden sets van rekenregels door het gemeentelijk bestuur zullen moeten worden opgesteld. Dit leidt juist tot verzwarend van de bestuurlijke lasten, vooral als ten behoeve van het opstellen van de rekensystematiek externe expertise moet worden ingehuurd.

In de tweede plaats brengt vaststelling van de rekensystematiek voor kostenverhaal op decentraal niveau met zich dat niet alleen tussen, maar ook binnen gemeenten – als daar meer dan één kostenverhaalslocatie is gelegen – aanzienlijke verschillen in kostenverhaalsystematiek kunnen ontstaan. Dit kan leiden tot verwarring bij initiatiefnemers en tot een toename van het aantal beroepsprocedures waarbij bezwaren worden geuit tegen de rekenregels in het omgevingsplan. De bestuursrechter dient deze regels – afzonderlijk en in onderlinge samenhang – op hun merites te beoordelen. De essentie van het kostenverhaal – te weten de wijze van kostenberekening en – toedeling – zal zich in rechtspraak opnieuw moeten uitkristalliseren als zij niet langer eenduidig op wetsniveau zal zijn geregeld, maar gemeentebesturen haar geheel naar eigen inzicht moeten vastleggen. De belasting van de rechterlijke macht zal hierdoor toenemen.

Ten derde wijst de Afdeling erop dat de rekenregels niet alleen in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen, maar tevens als voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een projectbesluit kunnen worden verbonden. De bestuursrechter zal regels in omgevingsplannen (algemeen verbindende voorschriften) echter op een andere wijze toetsen dan vergunningvoorschrif-



ten (voorschriften bij een beschikking). Dit verschil heeft niet alleen betrekking op de intensiteit van de toetsing, maar tevens op de consequenties die aan een negatief oordeel over een rekenregel kunnen worden verbonden voor de geldigheid daarvan. Dit betekent dat de voorgestelde regeling ertoe kan leiden dat gelijklopende regels over kostenverhaal – zelfs binnen een gemeente – een verschillende juridische status krijgen. Daarmee is de rechtszekerheid niet gediend.

b2. Privaatrechtelijk spoor – kostenverhaal via een overeenkomst

In de afdeling grondexploitatie van de Wro en in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet wordt bij kostenverhaal uitgegaan van het primaat van het privaatrechtelijk spoor: eerst wordt getracht met de initiatiefnemers in een exploitatiegebied of binnen een kostenverhaalslocatie een overeenkomst over kostenverhaal te sluiten en pas als dat niet (in alle gevallen) lukt – en het kostenverhaal op die wijze dus niet is verzekerd – wordt het publiekrechtelijke instrumentarium ingezet. Ook in het wetsvoorstel is die benadering gekozen. Verder is het sluiten van overeenkomsten – net als op grond van de Wro en de Omgevingswet het geval is – vrij. Dat neemt niet weg dat de publiekrechtelijke regeling in de praktijk een belangrijke rol speelt bij onderhandelingen over een exploitatieovereenkomst, aangezien partijen op basis daarvan een schatting van de kosten kunnen maken.

Zowel gemeenten als initiatiefnemers hebben een voorkeur voor het privaatrechtelijke spoor, hetgeen blijkt uit de omstandigheid dat het kostenverhaal in 96% van de gevallen via een overeenkomst wordt geregeld. Het welslagen van de onderhandelingen tussen gemeenten en initiatiefnemers is voor een belangrijk deel afhankelijk van de reflexwerking die uitgaat van de mogelijkheden die het publiekrechtelijk instrumentarium biedt. Het komt de Afdeling voor dat de voorgestelde regeling ertoe leidt dat initiatiefnemers een beperkter inzicht in deze mogelijkheden zullen hebben dan onder de huidige regelgeving en dat voor gemeenten eveneens lastiger is in te schatten welke kosten zij op welk moment in welke mate kunnen verhalen. De onzekerheid die daarmee gepaard gaat, zal naar verwachting doorwerken in het privaatrechtelijk spoor van het kostenverhaal.

b3. Dragende motivering

Hoewel het voorstel volgens de toelichting tot stand is gebracht naar aanleiding van onder meer zogenoemde 'botsproeven' met niet nader genoemde overheden en private partijen, wordt in verschillende reacties op de consultatieversie van het wetsvoorstel de noodzaak van (vergaande) wijziging van de kostenverhaalregeling betwijfeld. Zo stelt de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen dat een ingrijpende wijziging van het kostenverhaalssysteem niet nodig is, óók niet ten behoeve van organische gebiedsontwikkeling. Zij pleit voor instandhouding van het huidige systeem – waarop het systeem van hoofdstuk 12 van de Omgevingswet sterk lijkt. Voorts blijkt uit de reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten dat gemeentebesturen behoefte hebben aan kaders bij het kostenverhaal. Zo maken zij hierbij graag gebruik van ramingen van inbrengwaarden en opbrengsten – hetgeen de huidige regeling voorschrijft – en kan dit gebruik bij organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie worden voortgezet. Actal stelt dat de huidige regeling voor kostenverhaal op de meeste onderdelen naar tevredenheid van betrokken partijen werkt, zodat nut en noodzaak van de voorgestelde systematiek onvoldoende duidelijk zijn.

b4. Conclusie

De Afdeling concludeert dat de rechtszekerheid en de belasting van de rechterlijke macht niet zijn gediend met het voorstel en dat het voorstel niet leidt tot de beoogde vermindering van bestuurslasten en eenvoudige toepassing van het instrumentarium. Het voorstel draagt evenmin bij aan de verbeterdoelen van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht, nu de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht er niet door worden vergroot. Hieraan doet niet af dat het wetsvoorstel er niet aan in de weg staat dat gemeentebesturen de huidige systematiek van het verhalen van kosten in een omgevingsplan kunnen overnemen.

Nu voorts zowel gemeenten als projectontwikkelaars te kennen geven dat de wijze van kostenverhaal in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet eveneens bruikbaar is bij organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie, acht de keuze voor het vaststellen van een rekensystematiek op decentraal niveau daarnaast onvoldoende gemotiveerd.

De Afdeling adviseert daarom het schrappen van de rekensystematiek die voortvloeit uit hoofdstuk 12 van de Omgevingswet door middel van de Aanvullingswet grondeigendom te heroverwegen.

In geval van handhaving van de decentrale rekensystematiek adviseert de Afdeling te voorzien in handvatten aan de hand waarvan gemeentebesturen zelf rekenregels voor kostenverhaal kunnen vormgeven. Deze handvatten zouden er in ieder geval toe moeten leiden dat in de wijze waarop



gemeentebesturen de kostenberekening en -toedeling vormgeven ten minste een zekere eenheid wordt betracht.

c. Verhaalbare kostensoorten en publieke voorzieningen

Het wetsvoorstel bepaalt dat het bestuursorgaan de kosten verhaalt die het maakt vanwege werken, werkzaamheden en maatregelen, mits deze aan de hiervoor, onder b, besproken eisen in het wetsvoorstel voldoen. De werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan de kosten kunnen worden verhaald, zullen worden opgenomen in een avmb (de zogenoemde 'kostensoortenlijst'). De toelichting vermeldt dat de kostensoortenlijst grotendeels zal overeenkomen met de voorgestelde lijst in het ontwerp van het Omgevingsbesluit. Deze lijst vertoont op haar beurt een grote mate van overlap met de kostensoortenlijst zoals thans opgenomen in artikel 6.2.4 van het Bro.

De Afdeling neemt aan dat is beoogd om voor het verhaal van kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen aan te sluiten bij de kostensoorten waarvoor dat ook onder de huidige wetgeving mogelijk is en onderschrijft deze benadering. Zij merkt echter op dat in de toelichting op diverse plekken wordt gesuggereerd dat slechts kosten van 'publieke voorzieningen' kunnen worden verhaald. De Afdeling wijst erop dat de kosten van publieke voorzieningen weliswaar deel uitmaken van de te verhalen kosten op de kostensoortenlijst in zowel het ontwerp voor het Omgevingsbesluit als het Bro, maar dat de reikwijdte van de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen ruimer is dan alleen de kosten van publieke voorzieningen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

d. Verhouding tussen artikel 13.11 en 13.13 van het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel is geregeld dat dat kosten kunnen worden verhaald als zij proportioneel zijn in verhouding tot het profijt dat de kostenverhaalslocatie ervan heeft. Het is de Afdeling niet duidelijk of de kostenverhaalslocatie als geheel profijt van de werken, werkzaamheden en maatregelen moet hebben om kosten te kunnen verhalen, of dat is bedoeld dat één of meer individuele locaties binnen de kostenverhaalslocatie – waarop bepaalde bouw- of gebruiksactiviteiten plaatsvinden – hiervan profijt moet(en) hebben. Uit de toelichting lijkt te volgen dat deze laatste benadering wordt voorgestaan, nu daarin is opgenomen dat de kosten evenredig moeten worden omgeslagen over de activiteiten die profijt hebben van de werken, werkzaamheden of maatregelen. Als deze laatste benadering wordt voorgestaan, leidt dat tot de vraag hoe deze bepaling zich verhoudt tot de bepaling op grond waarvan per kostenverhaalslocatie moet worden bepaald welke werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het gebied ten dele profijt heeft, naar evenredigheid aan de locatie worden toegerekend. Het komt de Afdeling voor dat beide bepalingen in wezen tot hetzelfde leiden.

De Afdeling adviseert het onderscheid tussen artikel 13.11, eerste lid en 13.13, eerste lid, onder b te verduidelijken en daartoe zo nodig het voorstel aan te passen.

Reactie op punt 6 van het advies

Naar aanleiding van het advies en de conclusie daarvan onder b4 is de decentrale ruimte in de regeling van kostenverhaal heroverwogen. Die heroverweging heeft tot een aanpassing van de regeling geleid. Hierdoor worden enerzijds meer waarborgen op wetsniveau vastgelegd en anderzijds wordt ook de gewenste decentralisatie bewerkstelligd, vooral met het oog op organische gebiedsontwikkeling. Organische gebiedsontwikkeling gaat gepaard met onzekerheden over het programma, de investeringen en overige kosten en het tempo van realisering. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een goed evenwicht te bereiken tussen enerzijds een beter toepasbare regeling van kostenverhaal binnen de onzekerheden die organische gebiedsontwikkeling met zich brengt en anderzijds goede waarborgen voor initiatiefnemers. Op deze plek geef ik inzicht in de doorgevoerde wijzigingen, bij de reactie op de specifieke adviesonderdelen wordt hiernaar terugverwezen.

De decentralisatie van het stellen van regels of voorschriften over kostenverhaal sluit aan bij het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' dat bij de Omgevingswet een belangrijke rol speelt. Met dit wetsvoorstel wordt voor kostenverhaal tevens beoogd de regeling beter geschikt te maken voor organische gebiedsontwikkeling. Het is noodzakelijk dat de eisen aan kostenverhaal aansluiten bij de mogelijkheden die het omgevingsplan geeft voor organische gebiedsontwikkeling. Daarom wordt ruimte geboden om bij kostenverhaal voor organische gebiedsontwikkeling globale regels in het omgevingsplan op te nemen. Tegelijkertijd is het vanuit rechtszekerheid vereist dat op het moment dat er meer duidelijkheid en zekerheid is, dus als een concreet initiatief zich aandient, het kostenverhaal wordt aangescherpt. In het wetsvoorstel komt dit tot uiting door uiterlijk wanneer een concreet initiatief zich aandient bij de kostenverhaalsbeschikking een op die activiteit toegesneden raming van de kosten en de waardevermeerdering te maken. Tegelijkertijd blijven er situaties van integrale gebiedsontwikkeling



waarin vooraf wel voldoende duidelijk is welke activiteiten zullen worden verricht en wat bijvoorbeeld de daarmee samenhangende kosten en opbrengsten zijn. In dat geval moeten al bij het omgevingsplan de kosten en opbrengsten worden geraamd.

De voor advies voorgelegde regeling beoogde het mogelijk te maken om met één systeem van kostenverhaal tegemoet te komen aan de behoeften van zowel integrale gebiedsontwikkeling als organische gebiedsontwikkeling. Dat had als consequentie dat de keuzevrijheid daarin ver was doorgevoerd. Om tegemoet te komen aan het advies van de Afdeling en aan de uitkomsten van de in het kader van de verwerking van het advies georganiseerde botsproeven met gemeenten en ontwikkelaars is ervoor gekozen om in de voorgestelde regeling voor kostenverhaal onderscheid te maken tussen kostenverhaal voor integrale gebiedsontwikkeling enerzijds en kostenverhaal voor organische gebiedsontwikkeling anderzijds. Daarmee wordt bewerkstelligd dat de wetgever duidelijke waarborgen geeft voor beide wijzen van kostenverhaal en daarbij ook ruimte geeft voor toespitsing van het detailniveau van de regels van het kostenverhaal voor organische gebiedsontwikkeling. Het wetsvoorstel verbindt een objectief criterium aan de keuze tussen het ene of het andere systeem: bepalend is of de ontwikkelingen binnen een vooraf bepaald tijdvak zullen moeten plaatsvinden. Wanneer aan de ontwikkelingen een tijdvak is gebonden, is de regeling voor integrale gebiedsontwikkeling van toepassing; wanneer aan de ontwikkelingen geen tijdvak is verbonden, kan de regeling voor organische gebiedsontwikkeling worden toegepast. De achtergronden bij deze keuze zijn in de memorie van toelichting uiteengezet.

De ruimte die het wetsvoorstel vanwege kostenverhaal aan bestuursorganen gaf, is ook aangepast. Zo is een duidelijk kader toegevoegd aan het stellen van regels in het omgevingsplan over de verdeling van kosten over de activiteiten. Op grond van het voorgestelde artikel 13.16 moeten die kosten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten. Met die aanpassing is een belangrijke waarborg in de wet opgenomen die een begrenzing geeft aan de verdeelwijzen terwijl tegelijkertijd ruimte blijft bestaan om daarbinnen een passende verdeelwijze te gebruiken. Een tweede belangrijke wijziging is dat de vaststeller van het omgevingsplan niet langer vrij wordt gelaten om regels te stellen over de raming van de waardevermeerdering. In het wetsvoorstel is nu geregeld dat de raming van de waardevermeerdering (en de raming van de opbrengsten en van de inbrengwaarde) moet plaatsvinden op basis van objectief bepaalbare maatstaven. Deze waarborg is ontleend aan het Omgevingsbesluit en is nu op wetsniveau verankerd. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels over die raming gesteld, waaronder begrepen de toegelaten wijzen van raming. Daarmee wordt de wijze waarop die ramingen plaatshebben duidelijk ingekaderd, maar zal er binnen dat kader ruimte worden geboden om keuzes te maken.

Daarnaast is de keuzevrijheid, waar nodig, meer toegesneden op organische ontwikkeling. Omdat het voorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State één regeling voor zowel integrale als organische gebiedsontwikkeling bevatte, bood het wetsvoorstel op verschillende punten keuzevrijheid. Naar gelang het type ontwikkeling kon gekozen worden voor bijvoorbeeld het in een omgevingsplan opnemen van een raming van de kosten. Dat is aangepast. Dit betekent, om bij dat voorbeeld te blijven, dat een omgevingsplan voor een integrale ontwikkeling altijd een raming van de kosten bevat, terwijl een omgevingsplan voor organische ontwikkeling dat niet hoeft te bevatten, maar wel een kostenplafond moet bevatten voor het gehele kostenverhaalsgebied alsmede per activiteit. Zo vereist het wetsvoorstel in beide gevallen de mate van inzicht die in de te verhalen kosten moet worden geboden die reëel en passend is bij het type ontwikkeling. Bovendien, en dat is anders dan onder hoofdstuk 12 van de Omgevingswet, wordt daarmee bewerkstelligd dat een omgevingsplan voor kostenverhaal altijd inzicht geeft in de kosten. In het ene geval dus concreter dan in het andere, maar in beide gevallen zal een initiatiefnemer uit het omgevingsplan een beeld krijgen van de kosten die worden verhaald. Deze waarborg is naar aanleiding van het advies toegevoegd. Naast de kosten spelen ook opbrengsten een wezenlijke rol bij kostenverhaal. Waar het in het voorstel zoals dat voor advies is voorgelegd, een keuze was om de opbrengsten al dan niet te ramen in het omgevingsplan, volgt nu uit het wetsvoorstel dat deze keuze alleen bij organische gebiedsontwikkeling bestaat. Bij integrale gebiedsontwikkeling is altijd een raming van de opbrengsten vereist. Bij organische gebiedsontwikkeling zal die raming bij elke concrete activiteit moeten worden gemaakt.

Om tegemoet te komen aan de kritiek op de consultatieversie van het wetsvoorstel over het vervallen van de verplichte begrenzing van het kostenverhaal per kostenverhaalsgebied (macroaftopping), was in het wetsvoorstel zoals dat ter advies aan de Afdeling is aangeboden een verplichte begrenzing op basis van waardevermeerdering van individuele locaties verplicht gesteld (waardevermeerderingstoets). Nu de regeling onderscheid maakt tussen kostenverhaal voor integrale gebiedsontwikkeling en voor organische gebiedsontwikkeling is de regeling van de begrenzing gewijzigd. Voor integrale gebiedsontwikkeling geldt dat macroaftopping moet worden toegepast. Dat kan ook omdat in dat geval de opbrengsten bekend zijn en geraamd worden. Voor organische gebiedsontwikkeling geldt de, individuele, waardevermeerderingstoets. Door deze aanpassing kan bij integrale gebiedsontwikkeling worden verevend tussen de locaties binnen het kostenverhaalsgebied. Bij organische gebiedsontwik-



keling is dat in mindere mate mogelijk. In de toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Ongewijzigd is dat het desbetreffende bestuursorgaan regels over de eindafrekening stelt. Die regels waren al ingekaderd door artikel 13.20 (artikel 13.16 in de versie zoals die voor advies is voorgelegd). Ten aanzien van de eindafrekening is aan het wetsvoorstel wel een aanvullende waarborg voor initiatiefnemers toegevoegd. Omdat ontwikkelingen niet langer aan een bepaald tijdvak hoeven te zijn gebonden, is in het wetsvoorstel nu ook opgenomen dat de belanghebbende het recht heeft om op zijn verzoek een tussentijdse afrekening te krijgen wanneer er vijf jaar zijn verstreken sinds het betalen van de geldsom. In het algemeen deel van de toelichting is dit nader toegelicht. Ongewijzigd is dat de wet geen actualiseringsplicht voor kostenverhaalsregels bevat. Net als voor de rest van het omgevingsplan wordt ervan uitgegaan dat gemeenten ook zonder zo'n plicht tot actualisering overgaan wanneer dat nodig is.

Tot slot is als waarborg voor initiatiefnemers toegevoegd, net als dit het geval is met kostenverhaal onder hoofdstuk 12 van de Omgevingswet, dat het bevoegd gezag de aanvrager van de kostenverhaalsbeschikking in de gelegenheid stelt zienswijzen naar voren te brengen over het ontwerp van die beschikking. Dat is vooral een waarborg bij organische gebiedsontwikkeling omdat het omgevingsplan in die situatie geen raming van de kosten en opbrengsten kent, maar een kostenverhaalsplafond op basis van globale cijfers. In de beschikking wordt wel een raming van de kosten en van de waardevermeerdering opgenomen. Met de mogelijkheid tot het naar voren brengen van zienswijzen wordt aan de aanvrager gelegenheid gegeven om op die cijfers voorafgaande aan het geven van de beschikking te reageren.

Hierna wordt, uitgaande van de beschreven aanpassingen in het wetsvoorstel, gereageerd op de verschillende adviesonderdelen.

b1. Bestuurslasten en rechtszekerheid

Zoals hierboven is beschreven, zijn aan het wetsvoorstel waarborgen en duidelijke kaders toegevoegd. Daarmee, zo blijkt ook uit een botsproef met gemeenten en ontwikkelaars, komt het wetsvoorstel afdoende tegemoet aan de gevolgen voor gemeenten en daarmee aan het eerste punt van de Afdeling. Daarnaast geldt dat naast het wettelijke spoor er ook in samenwerking met betrokken partijen, zoals VNG en Neprom, zal worden gewerkt aan een praktische en handzame handreiking voor de toepassing van het kostenverhaal die waar nodig voorbeelden en suggesties aanreikt. Naar aanleiding van deze aanpassingen verwacht ik geen toename van de bestuurslasten.

Het tweede punt betreft de verschillen in kostenverhaal die zouden ontstaan tussen en binnen gemeenten. Met de hierboven beschreven waarborgen en kaders en met de toespitsing van het wetsvoorstel op twee systemen van kostenverhaal wordt dit bezwaar in sterke mate ondervangen. Zoals hierboven beschreven, blijft er op onderdelen ruimte voor gemeenten om, per kostenverhaalgebied, een aantal keuzes te maken afgestemd op het gebied. Dat leidt echter niet tot aanzienlijke verschillen tussen of binnen gemeenten. Substantiële verschillen zitten er wel tussen de twee systemen van kostenverhaal, maar dat hangt samen met de aard van de twee typen kostenverhaal. Die keuze is beperkt (of het ene systeem geldt of het andere) en bovendien wordt de keuze tussen beide systemen vanuit de wet aangestuurd door een objectief en, zo blijkt ook uit de botsproef, goed hanteerbaar criterium.

Ten derde wijst de Afdeling op eventuele verschillen tussen de verschillende besluiten waarin regels over kostenverhaal kunnen worden opgenomen. Het wetsvoorstel maakt in juridische zin geen verschil tussen de werking van de regels in het omgevingsplan of de voorschriften in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. Hoewel het andersoortige besluiten betreft, hebben ze dezelfde normerende werking voor de activiteiten die het aangaat. Daargelaten de vraag in welke mate de bestuursrechter bij toetsing van regels met betrekking tot kostenverhaal een onderscheid maakt tussen regels in het omgevingsplan en voorschriften bij een omgevingsvergunning ben ik van mening dat beide routes leiden tot voldoende rechtszekerheid. Ook onder het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening en Wabo kunnen nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt via zowel een bestemmingsplan als een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. De Omgevingswet en dit wetsvoorstel sluiten aan op die systematiek.

b2. Privaatrechtelijk spoor – kostenverhaal via een overeenkomst

Ook in dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van het primaat van het privaatrechtelijk spoor. Net als onder de Wet ruimtelijke ordening en de regeling in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet ligt de nadrukkelijke voorkeur bij kostenverhaal via overeenkomst. Als dat niet lukt, wordt de regeling toegepast zoals die in het wetsvoorstel is vormgegeven. De publiekrechtelijke regeling heeft een duidelijke schaduwwer-



king op het privaatrechtelijk spoor. De verwachting van de Afdeling dat de onzekerheid die voortvloeit uit het wetsvoorstel doorwerkt naar het privaatrechtelijk spoor, deel ik niet. Zoals hiervoor is aangegeven, zijn in het wetsvoorstel diverse waarborgen ingebouwd die de rechtszekerheid sterk hebben vergroot. Daarom verwacht ik dat de regeling geen negatieve uitwerking heeft op het privaatrechtelijk spoor. Onder het voorliggende wetsvoorstel kan in het privaatrechtelijke spoor een adequate inschatting gemaakt worden van de kosten die via publiekrechtelijke weg verhaald kunnen worden. Overigens blijft het ook mogelijk om na vaststelling van het omgevingsplan een overeenkomst te sluiten.

b3. Dragende motivering

Zoals uit mijn reactie hiervoor blijkt, zal het mogelijk gemaakt worden de bestaande methode van kostenverhaal toe te passen bij een integrale gebiedsontwikkeling. Daarmee wordt aan een belangrijk punt van het advies tegemoetgekomen alsmede aan de uitkomsten van de botsproef met gemeenten en ontwikkelaars. Daarnaast is er een noodzaak voor meer decentrale ruimte bij organische ontwikkeling en transformatie. Gebleken is dat het huidige stelsel daar niet geschikt voor is. Bij organische gebiedsontwikkeling zijn er veel onzekerheden, ten aanzien van zowel het ontwikkelingsprogramma als de investeringen en andere kosten als het tempo van realisering. Daarom moet er globaal gerekend kunnen worden zonder dat dat meteen tot geschillen leidt. Ook zijn andere rekenregels wenselijk. Het wetsvoorstel voorziet daarin. Net als bij andere onderdelen van het omgevingsplan kan gewerkt worden met globale regels in het plan en gedetailleerde voorschriften bij het verrichten van een kostenverhaalplichtige activiteit. Dat vermindert de onderzoekslasten.

b4. Conclusie

De geadviseerde heroverweging heeft plaatsgevonden. Deze heeft geresulteerd in aanpassingen aan de regeling, waarbij meer waarborgen zijn toegevoegd. Hiervoor, onder a, zijn die aanpassingen van het advies toegelicht.

c. Verhaalbare kostensoorten en publieke voorzieningen

De opmerking van de Afdeling is terecht. De toelichting is aangepast.

d. Verhouding tussen artikel 13.11 en 13.13 van het wetsvoorstel

Het is juist dat het kostenverhaalsgebied (was: kostenverhaalslocatie) als geheel profijt moet hebben om de kosten te verhalen. De regeling zoals voorgelegd aan de Afdeling schrijft niet voor dat individueel profijt per locatie moet worden aangetoond; dat uitgangspunt is in dit wetsvoorstel ongewijzigd gebleven. Het wetsvoorstel is zo aangepast dat het onderscheid tussen artikel 13.11, eerste lid en artikel 13.13, eerste lid, onder b, (nu: artikel 13.14, eerste lid, onder b) is verduidelijkt.

7. Evaluatie

Naast deze concrete adviespunten merkt de Afdeling nog het volgende op. Gelet op de omvangrijke wijzigingen waarin het wetsvoorstel ten opzichte van de bestaande regelingen voor onteigening en kostenverhaal voorziet in het licht van de verbeterdoelen van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht, adviseert de Afdeling niet te volstaan met de standaard evaluatiebepaling zoals die thans is opgenomen in artikel 23.9 van de Omgevingswet. De wet zou waarborgen voor onafhankelijke uitvoering van evaluatie moeten bevatten. In de wet kan tevens tot uitdrukking worden gebracht op welke punten evaluatie zich in het bijzonder zou moeten richten. Daarbij kan worden geacht aan:

- de vraag hoe de doorlooptijd van de onteigeningsprocedure zich heeft ontwikkeld;
- de vraag of zich onteigeningen hebben voorgedaan waarvan een eigenaar niet op de hoogte was;
- de vraag of gemeentebesturen voldoende zijn toegerust om op adequate wijze invulling te geven aan hun bevoegdheid tot het stellen van regels over kostenverhaal.

Reactie op punt 7 van het advies

Het belang van een goede evaluatie van de werking van de in dit wetsvoorstel opgenomen regels wordt onderschreven, zoals dit voor evaluatie van de gehele Omgevingswet geldt. In het nader rapport bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4, blz. 16) is beschreven dat op basis van de eerste ervaringen met de Omgevingswet bekeken zal worden in welke vorm en in welke samenstelling de evaluatie zal worden uitgevoerd. Het belang van een onafhankelijke evaluatie wordt daarbij onderschreven. Bij die evaluatie kunnen per onderwerp verschillende keuzes worden gemaakt, afgestemd op het specifieke onderwerp. De onderwerpen van dit wetsvoorstel worden daarbij in het nader rapport ook benoemd. Naast andere te formuleren evaluatievragen zullen de door de Afdeling voorgestelde vragen onderdeel zijn van de Omgevingswet-



brede evaluatie. De evaluatiebepaling in de Omgevingswet biedt aldus een goede basis voor een onafhankelijke evaluatie en voor een evaluatie die toegespitst kan worden op de eerste ervaringen met de in dit wetsvoorstel geregelde onderwerpen. Het is dan ook niet nodig om in dit wetsvoorstel een specifieke, gedetailleerde evaluatiebepaling op te nemen. Naar aanleiding van het advies is het algemeen deel van de toelichting aangevuld.

8. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Reactie op punt 8 van het advies

Aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling is grotendeels gevolg gegeven. De volgende opmerkingen zijn niet verwerkt.

Onderdeel G:

- In artikel 12.3, vierde lid is ‘, waarbij korting als bedoeld in artikel 12.29 kan worden toegepast als het nodig is de eigendom van onroerende zaken te verwerven’ niet geschrappt, omdat artikel 12.3 beoogt een zo volledig mogelijk beeld te geven van de maatregelen en voorzieningen die bij landinrichting kunnen worden getroffen. De mogelijkheid om korting toe te passen is een wezenlijk onderdeel van het herverkavelingsinstrument en wordt daarom in artikel 12.3 vermeld.
- De suggestie om het eerste lid van artikel 12.4 te vervangen is niet overgenomen omdat deze in redactioneel opzicht niet aansluit bij de wetgevingsstijl van de stelselherziening. De suggestie om het tweede lid van dit artikel te vervangen is niet overgenomen. Gebleken is dat artikel 3, eerste lid, van de Kadasterwet de geëigende plek is om de inhoud van dit lid te regelen. Het voorgestelde artikel 2.5 voorziet in de daarvoor benodigde aanpassing van de Kadasterwet. Het betreft de voortzetting van artikel 2, derde lid, in samenhang met het tweede lid, Wilg.

Onderdeel J:

- De suggestie om artikel 6:11 Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren in artikel 16.98 is niet overgenomen. Niet-ontvankelijkverklaring – de term in artikel 6:11 Awb – kan bij bedenkingen niet aan de orde zijn, zodat niet kan worden volstaan met van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 6:11 Awb. Daarom is een op de bekrachtigingsprocedure toegesneden bepaling nodig. Het vierde lid van artikel 16:98 voorziet daarin.

9. Ambtshalve aanpassingen

In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn, naast enkele redactionele verbeteringen en verbeteringen van meer technische aard, enkele wijzigingen doorgevoerd die niet voortvloeien uit het advies van de Afdeling:

- In het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet is een voorstel tot aanpassing van artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet opgenomen. Naar aanleiding daarvan zijn in dit wetsvoorstel bepalingen die expliciet of impliciet naar artikel 4.2 verwijzen, waar nodig aangepast. Ook de memorie van toelichting is in lijn gebracht met de aangepaste tekst van artikel 4.2. De voornaamste wijzigingen betreffen de voorgestelde artikelen 9.1, 9.4 en 11.6 die de grondslagen bevatten voor het vestigen van een voorkeursrecht respectievelijk voor het onderbouwen van een onteigeningsbelang.
- Bij de aanpassing van het voorgestelde artikel 11.6 aan de nieuwe formulering van artikel 4.2, zoals voorgesteld in de Invoeringswet Omgevingswet, is een extra waarborg opgenomen om te voorkomen dat de mogelijkheden voor de inzet van de onteigeningsbevoegdheid zouden worden verruimd als gevolg van het bredere functiebegrip van de Omgevingswet en de ruimere mogelijkheden voor globale functietoedeling. De toevoeging van de zinsnede ‘onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer’ voorziet in deze waarborg. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld (paragraaf 6.3.5, tweede tekstblok onder ‘Toepassingsbereik’).

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U, mede namens mijn ambtsgenoten van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Rechtsbescherming verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren.*



Advies Raad van State

No. W04.18.0067/1

's-Gravenhage, 3 augustus 2018

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 28 maart 2018, no.2018000561, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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 een verdere vereenvoudiging van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet), met memorie van toelichting.

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet. Het voorstel regelt de integratie in de Omgevingswet van de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en de inrichting van het landelijk gebied. Daarnaast maakt het toepassing van de privaatrechtelijke faciliteit van kavelruil in het landelijk gebied ook mogelijk in het stedelijk gebied. Voorts vormt het wetsvoorstel de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet om tot een regeling voor kostenverhaal. De Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wet inrichting landelijk gebied worden ingetrokken. De onteigeningswet wordt grotendeels ingetrokken.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De Afdeling adviseert de gemaakte keuze voor rechtsbescherming in twee instanties tegen de onteigeningsbeschikking te heroverwegen en de in de toelichting beschreven wijze van toetsing van deze beschikking door de bestuursrechter in de wet vast te leggen. Voorts adviseert de Afdeling het schrappen van de rekensystematiek voor kostenverhaal te heroverwegen. Ten slotte adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op enkele onderwerpen die wat haar betreft meer uitleg behoeven.

1. Toetsing van regelgeving in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht

a. Doelstellingen van nieuwe omgevingsregelgeving

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet.¹ Een aantal inhoudelijke onderwerpen is nog niet in de Omgevingswet opgenomen. Het onderwerp grondeigendom krijgt met het onderhavige voorstel alsnog een plaats in het stelsel. De regering heeft het voornemen om de regelgeving over grondeigendom tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden.

De maatschappelijke doelen van het nieuwe stelsel kunnen worden samengevat als: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit van de leefomgeving.² Daarnaast zijn er vier verbeterdoelen: (1) het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht; (2) het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving; (3) het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving, en (4) het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.³ Deze verbeterdoelen vormen de basis voor de beleidsmatige uitgangspunten van het nieuwe stelsel.⁴ De belangrijkste uitgangspunten hebben betrekking op:

- Europees recht en internationale verdragen: voor onderwerpen die door EU-richtlijnen of verdragen worden bestreken, wordt niets anders of méér vastgelegd dan wat die richtlijnen of verdragen voorschrijven, tenzij daar na afweging van alle belangen aanleiding toe is.

¹ Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Stc. 2016, 156).

² Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 7. Artikel 1.3 van de Omgevingswet omschrijft de maatschappelijke doelen: 'Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, 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.'

³ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 7.

⁴ Deze uitgangspunten zijn uitvoerig beschreven in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 30–49.



- Gelijkwaardige bescherming: het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit blijft gelijkwaardig aan het oude niveau. Ook de rechtsbescherming mag niet minder worden.
- Flexibiliteit: bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden. De ruimte voor bestuursorganen om afwegingen te maken wordt groter dan voorheen, maar is niet onbegrensd. Zij vindt haar formele en materiële begrenzing in de doelen van de wet en in de wettelijke afbakening van taken en bevoegdheden en de grondslagen voor algemeen verbindende voorschriften.
- Bestuurlijke taakverdeling: de gemeente is en blijft primair verantwoordelijk voor de zorg van de fysieke leefomgeving ('decentraal, tenzij').

b. Adviseringslijn regelgeving in het nieuwe stelsel

In haar advies over het voorstel voor de Omgevingswet stelde de Afdeling vast dat de regeling van het materiële omgevingsrecht bijna volledig zal plaatsvinden in uitvoeringsregelingen, alsmede dat de regering in het voorstel vooral kiest voor het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen, onder meer om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken.⁵ Het advies heeft geleid tot enkele wijzigingen,⁶ maar het karakter van de Omgevingswet is ongewijzigd gebleven: een kaderwet die materiële normstelling delegeert naar het niveau van lagere regelgeving.⁷

De advisering over – onder meer – de aanvullingswetten vindt plaats tegen de achtergrond van de Omgevingswet en de keuzes die de wetgever daarmee voor het nieuwe stelsel heeft gemaakt. De Afdeling neemt deze keuzes als uitgangspunt voor de verdere advisering en zal zich in het bijzonder richten op het uitgangspunt van gelijkwaardige bescherming, onder meer in relatie tot bestuurlijke afwegingsruimte. De Afdeling zal daarbij nagaan of in voldoende mate is voorzien in materiële en/of procedurele waarborgen voor een zorgvuldig gebruik van bestuurlijke afwegingsruimte.

2. Inhoud voorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en het inrichten van het landelijk gebied worden opgenomen in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. In de toelichting is opgemerkt dat ervoor is gekozen om deze merendeels naast de kerninstrumenten van de Omgevingswet te positioneren:⁸ 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.⁹ Tevens wordt de regeling over grondexploitatie in de Omgevingswet door middel van het wetsvoorstel gewijzigd. Daartoe is een hoofdstuk over kostenverhaal opgenomen.

Hierna zal aandacht worden besteed aan de hoofdonderwerpen waarover het wetsvoorstel regels bevat, waarbij is aangesloten bij de volgorde in het voorstel.

3. Voorkeursrecht

a. Doelstelling van de regeling

Het wetsvoorstel geeft invulling aan het – in de toelichting bij de Omgevingswet aangekondigde – voornemen om de regels over het voorkeursrecht in te passen in de Omgevingswet.¹⁰ De voorgestelde regeling heeft inhoudelijk dezelfde doelstellingen als de Wet voorkeursrecht gemeenten, namelijk het versterken van de onderhandelingspositie en de regisserende rol van de overheid op de grondmarkt en het beheersen van de grondprijzen. Voorts is onder meer gestreefd naar verbetering van de positie van de vervreemder en naar vereenvoudiging en verbetering van de huidige regeling.¹¹

⁵ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 januari 2014 over het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), (W14.13.0235/IV), Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 4.

⁶ Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is onder meer geregeld dat de voorhangprocedure van toepassing is op de ontwerp-amvb's die de regering vaststelt ter uitvoering van de Omgevingswet. Verder zijn delegatiegrondslagen duidelijker begrensd en ingekaderd en is de reikwijdte van de mogelijkheden voor instructieregels verduidelijkt. Ook zijn in beperkte mate materiële en procedurele waarborgen opgenomen voor het hanteren van de flexibiliteitsinstrumenten.

⁷ Dat betreft absolute, materiële normen als afstandseisen, maximaal aantal dB(A)'s en maximaal aantal odour units.

⁸ De kerninstrumenten in de Omgevingswet zijn: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving (onder meer het omgevingsplan), algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3.1.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 190, 322–323.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1.2 en 5.1.4; Kamerstukken II 1994/95, 24 235, nr. 3, p. 2, 12.



b. Uitzondering op de hoofdregel vanwege verwezenlijking omgevingsplan

Degene die wil overgaan tot vervreemding van een goed waarop een voorkeursrecht is gevestigd, kan dat in beginsel slechts doen door het eerst aan te bieden aan het bevoegd gezag. Op deze hoofdregel wordt in het wetsvoorstel een aantal uitzonderingen gemaakt. Eén daarvan houdt in dat het bevoegd gezag *kan* beslissen dat de hoofdregel niet van toepassing is als aan een aantal criteria is voldaan: de vervreemder dient tegenover het bevoegd gezag aannemelijk te maken dat de verkrijger bereid en in staat te is om de verwezenlijking van de toegedeelde functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, op zich te nemen; dat hij daarvoor concrete en op uitvoering gerichte plannen heeft en dat hij de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving zal verwezenlijken op de wijze zoals op grond van het omgevingsplan is voorzien.¹² Deze beslissing is appellabel.

Het wetsvoorstel voorziet aldus in beleidsvrijheid voor het bevoegd gezag om in een voorkomend geval te beslissen of de hoofdregel van toepassing is of dat gebruik mag worden gemaakt van de hiervoor beschreven uitzondering. Dat brengt met zich dat het bevoegd gezag – ook als aan de criteria voor de beoordeling van het verzoek van de vervreemder is voldaan – kan beslissen dat toch de hoofdregel geldt. Dit kan zich voordoen als het bevoegd gezag om een andere reden niet wenst dat de vervreemder zijn grond aan de verkrijger vervreemdt. Voorstelbaar is bijvoorbeeld dat het bevoegd gezag om hem moverende redenen niet met de verkrijgende projectontwikkelaar in zee wenst te gaan. Dit roept de vraag op langs welke lijnen het bevoegd gezag in een dergelijke situatie tot een afweging moet komen en – in meer algemene zin – in hoeverre beweegredenen die niet samenhangen met de criteria in het wetsvoorstel hierbij kunnen worden betrokken.

De Afdeling adviseert nader toe te lichten in hoeverre overwegingen van het bevoegd gezag die geen verband houden met de criteria die in het wetsvoorstel aan de (plannen van de) verkrijger zijn gesteld, een rol zouden kunnen spelen bij de beslissing of een uitzondering op de hoofdregel wordt gemaakt.

4. Onteigening

a. Doelstelling van de regeling

Met het wetsvoorstel wordt voorzien in het opnemen van de relevante onteigeningsregelgeving in de Omgevingswet, afgestemd op de andere instrumenten van het vernieuwde omgevingsrecht. Daarbij is – mede gelet op de motie-Veldman/Ronnes¹³ – essentieel geacht dat de positie en de bescherming van de eigenaar en de overige rechthebbenden op zijn minst gelijkwaardig blijven aan de huidige situatie.¹⁴ Voorts is onder meer beoogd de besluitvorming over de onteigening te moderniseren en de procedurele scheiding met het vaststellen van de schadeloosstelling te verscherpen.

b. Bestaande en voorgestelde regeling

De onteigeningsprocedure bestaat thans uit twee fasen. In de eerste plaats is er de administratieve fase: deze start met een verzoek van een daartoe bevoegd bestuursorgaan aan de Kroon om een onteigeningsbesluit te nemen, en mondt uit in een (definitief) onteigenings-KB. In de civielrechtelijke fase spreekt de rechter het onteigeningsvonnis uit en stelt hij de hoogte van de schadeloosstelling vast. Het wetsvoorstel voorziet erin dat gemeenteraden, algemene besturen van waterschappen, provinciale staten en de verantwoordelijke ministers zelf de bevoegdheid krijgen om tot onteigening te besluiten door middel van een onteigeningsbeschikking. Motivering van zo'n beschikking – die tot stand komt volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb – geschiedt aan de hand van de criteria algemeen belang, noodzaak en urgentie. Nadat de onteigeningsbeschikking aan de belanghebbenden is bekendgemaakt, moet het bestuursorgaan de bestuursrechter verzoeken de beschikking te bekrachtigen. Rechterlijke betrokkenheid bij onteigening is hierdoor gegarandeerd. 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 de bedenkingen en een wettelijk vastgelegde basistoets die in alle gevallen moet worden uitgevoerd, beoordeelt de rechtbank of de onteigeningsbeschikking kan worden bekrachtigd. Tegen een uitspraak van de rechtbank op een bekrachtigingsverzoek kan door belanghebbenden hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De burgerlijke rechter blijft bevoegd om de schadeloosstelling vast te stellen.

De toelichting beschrijft dat het onteigeningsrecht zich – sinds de totstandkoming van de onteigeningswet in 1851 – tot een complex rechtsgebied heeft ontwikkeld. Daarom is de behoefte aan

¹² Artikel 9.11 van het wetsvoorstel.

¹³ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1.3; Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 84.



eenvoudiger en inzichtelijker regels de afgelopen decennia gegroeid. Omdat met aanpassing van de onteigeningswet slechts een beperkte vereenvoudiging kan worden bereikt én de huidige onteigeningsprocedure van onroerende zaken sterk afwijkt van de procedures die thans gangbaar zijn in het omgevingsrecht, past een geheel nieuwe regeling beter in het stelsel van de Omgevingswet.¹⁵

De Afdeling onderschrijft het belang om te komen tot een onteigeningsregeling die zowel inhoudelijk als procedureel zoveel mogelijk aansluit bij hetgeen is bepaald in de Omgevingswet, die op haar beurt de Awb als uitgangspunt heeft.¹⁶ Toetsing van de onteigeningsbeschikking door de bestuursrechter past daarbij. Gelet op het fundamentele karakter van het eigendomsrecht en het feit dat onteigening de meest vergaande inbreuk op dat recht inhoudt, onderschrijft de Afdeling tevens het uitgangspunt dat de positie die eigenaren en andere rechthebbenden hebben onder de onteigeningswet, in de Omgevingswet ten minste gelijkwaardig dient te blijven. Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op.

c. Rechtsbescherming in één of twee instanties

Het wetsvoorstel voorziet in rechtsbescherming in twee instanties tegen de onteigeningsbeschikking. De reden hiervoor is enerzijds de wens zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Awb, waarin als hoofdregel is opgenomen dat rechtsbescherming in twee instanties plaatsvindt. Anderzijds hangt de keuze samen met de hiervoor reeds aangehaalde motie-Veldman/Ronnes en de wens om de huidige rechtspositie van eigenaren en rechthebbenden in ieder geval te handhaven.¹⁷

Hoewel bij de vormgeving van bestuursrechtelijke rechtsbescherming in beginsel moet worden aangesloten bij de hoofdregel in de Awb, komt deze keuze de Afdeling in dit geval niet vanzelfsprekend voor. De reden hiervoor is dat tegen twee van de drie besluiten die als grondslag voor het onteigeningsbelang kunnen dienen – het omgevingsplan en het projectbesluit – op grond van de Omgevingswet beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat. De keuze voor één rechterlijke instantie sluit aan bij de wijze waarop de rechtsbescherming tegen vergelijkbare besluiten in de huidige wetgeving is geregeld.¹⁸ Gelet hierop rijst de vraag waarom er niet voor is gekozen om de rechtsbescherming tegen de onteigeningsbeschikking te laten aansluiten bij die tegen het omgevingsplan en het projectbesluit, en tevens te voorzien in de mogelijkheid van gecoördineerde besluitvorming als bedoeld in afdeling 3.5 van de Awb. Op die manier zouden bedenkingen van een belanghebbende tegen een onteigeningsbeschikking tegelijk kunnen worden behandeld met het beroep tegen het besluit dat daaraan ten grondslag ligt. Dit zou de procedure voor private partijen aanmerkelijk eenvoudiger maken, omdat in de praktijk regelmatig vergeefs gronden tegen het ruimtelijke besluit worden aangevoerd in een onteigeningsprocedure, en omgekeerd.

Naar het oordeel van de Afdeling staat het uitgangspunt van gelijkwaardige bescherming aan de keuze voor één rechterlijke instantie niet in de weg. Thans wordt een onteigeningsbesluit marginaal getoetst door de onteigeningsrechter op basis van de situatie zoals deze was ten tijde van het nemen van het onteigenings-KB (ex tunc). In geval van cassatie verricht de Hoge Raad eenzelfde toets. Van deze wijze van toetsing door de burgerlijke rechter wordt slechts in uitzonderlijke gevallen afgeweken.¹⁹ De toelichting benadrukt dat toetsing van de onteigeningsbeschikking in het stelsel van de Omgevingswet intensiever dient te geschieden dan in het algemene bestuursrecht als gebruikelijk geldt. Volgens de toelichting ligt het vanwege het karakter van de bekrachtigingsprocedure in de rede dat de rechtbank de rechtmatigheid van de onteigeningsbeschikking op basis van de actuele situatie beoordeelt en dat zij – met inachtneming van het fundamentele karakter van het eigendomsrecht – een passende toetsingsmaatstaf zal hanteren (volle toetsing).²⁰ Indien in plaats van de rechtbank, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als bevoegde rechter zou worden aangewezen, geldt hetzelfde.

De in de toelichting beschreven wijze van toetsing leidt ertoe dat de rechtspositie van eigenaren en rechthebbenden in zoverre ten minste gelijkwaardig blijft aan de huidige situatie. Vanuit die optiek ligt rechtsbescherming in twee instanties evenmin voor de hand. Een bijkomend voordeel van een bekrachtigingsprocedure in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak is dat de doorlooptijd van de onteigeningsprocedure verder wordt verkort. Al met al draagt rechtsbescherming in één instantie bij aan de verbeterdoelen van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht: de

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 6.1.2.

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 208 en volgende.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 12.2.3.

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 299–300.

¹⁹ HR 25 mei 1988, NJ 1988/927 (Hardinxveld-Giessendam/Van de Bree).

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 6.3.8.



inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht worden vergroot, zonder dat de rechtsbescherming wordt verminderd.

De Afdeling adviseert om in het licht van het voorgaande de keuze voor rechtsbescherming in twee instanties tegen de onteigeningsbeschikking te heroverwegen.

d. Wijze van toetsing van de onteigeningsbeschikking

Zoals hiervoor – onder c – is beschreven, benadrukt de toelichting bij het wetsvoorstel dat de toetsing van de onteigeningsbeschikking anders dient te geschieden dan op de wijze die in het algemeen bestuursrecht gebruikelijk is. De regering acht het evenwel niet noodzakelijk om in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen waarin deze andere vorm van toetsing wordt voorgeschreven. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat de bekrachtigingsprocedure een nieuwe, geheel eigensoortige procedure is, zodat de rechter de vrijheid heeft om zelf een passende toetsingsmaatstaf aan te leggen. De regering vertrouwt erop dat deze vrijheid passend zal worden gebruikt.

In ons rechtsstelsel bepaalt de rechter als regel zelf de aard van zijn toetsing. De wet vormt hierbij in de eerste plaats zijn beoordelingskader. Gelet op de aard van de onteigeningsbeschikking, het unieke karakter van de bekrachtigingsprocedure en het feit dat onteigening ingrijpt in een fundamenteel recht dat wordt beschermd door de Grondwet en het Eerste Protocol bij het EVRM, acht de Afdeling het in dit geval niettemin van belang dat er geen twijfel over kan bestaan dat de wijze van toetsing die in de toelichting is beschreven, door de rechter ook daadwerkelijk wordt verricht.

De Afdeling adviseert daarom de in de toelichting beschreven wijze van toetsing door de bestuursrechter in de wet vast te leggen.

e. Belanghebbenden bij onteigeningsbeschikking

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor belanghebbenden om bedenkingen in te brengen tegen de onteigeningsbeschikking. In de toelichting staat dat het hierbij gaat om belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Awb.²¹ De Afdeling wijst erop dat het begrip ‘belanghebbende’ in de Awb mogelijk enger is dan de kring van gerechtigden die op grond van de onteigeningswet aan een gerechtelijke procedure over onteigening kan deelnemen.²² Hieronder vallen onder meer ook (onder)huurders, (onder)pachters en bezitters. Het is de vraag is of zij – uitgaande van de uitleg van het belanghebbende-begrip die in de rechtspraak wordt gehanteerd – in het nieuwe stelsel een rechtstreeks belang bij een onteigeningsbeschikking hebben. Tevens wijst de Afdeling erop dat het belanghebbende-begrip in het ruimtelijk bestuursrecht wordt begrensd aan de hand van het zicht- en afstandscriterium. Dit criterium is niet geschikt om vast te stellen wie belanghebbenden zijn bij een onteigeningsbeschikking, maar niet valt uit te sluiten dat – onder verwijzing naar dit criterium – ook omwonenden bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking naar voren zullen brengen.

De Afdeling adviseert in het voorstel expliciet te bepalen wie tegen een onteigeningsbeschikking bedenkingen kunnen inbrengen.

f. Dagvaarding en derdenbenoeming

De onteigeningswet voorziet in de betekening van een dagvaarding door een deurwaarder aan de eigenaar om voor de rechtbank te verschijnen om de onteigening te horen uitspreken en het bedrag van de schadeloosstelling te horen bepalen.²³ Indien de eigenaar niet in de procedure verschijnt, leidt dat tot een vonnis bij verstek, dat pas in de openbare registers kan worden ingeschreven indien het in persoon aan hem is betekend. Inschrijving in de openbare registers is noodzakelijk voor eigendomsovergang, zodat hiervan geen sprake kan zijn indien de eigenaar niet van het vonnis op de hoogte is. De onteigeningswet voorziet daarnaast in de mogelijkheid dat wanneer de eigenaar niet kan worden gevonden en evenmin een gevolmachtigde of bewindvoerder bekend zijn, de onteigeningsprocedure wordt gevoerd tegen een door de rechtbank voor die eigenaar benoemde derde (‘derdenbenoeming’).

In het wetsvoorstel vervalt de betekening van de dagvaarding en van de uitspraak. Ook is niet voorzien in derdenbenoeming in de procedure die leidt tot bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking. Ziet de Afdeling het goed, dan kan dit ertoe leiden dat een eigenaar zijn eigendom verliest zonder dat hij hiervan weet heeft. Dit acht de Afdeling – gelet op het fundamentele karakter van het

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.3.8.

²² Artikel 3, tweede lid onteigeningswet. In artikel 15.26 van het wetsvoorstel lijkt wel bij de opsomming daarin te zijn aangesloten.

²³ Artikelen 18 en 22 onteigeningswet.



eigendomsrecht – niet aanvaardbaar. Het strookt evenmin met het uitgangspunt van de regering dat de rechtspositie van eigenaren en rechthebbenden ten minste gelijkwaardig dient te zijn aan die onder de onteigeningswet.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

5. Landinrichting

a. Inrichtingsprogramma

Indien gedeputeerde staten overgaan tot landinrichting, dan moeten zij een inrichtingsprogramma vaststellen. Het inrichtingsprogramma komt in de plaats van het inrichtingsplan. Thans omvat het inrichtingsplan zowel beleidsmatige als juridisch bindende elementen. Vanwege de in de Omgevingswet gehanteerde scheiding tussen beleid en normstelling wordt het inrichtingsplan gesplitst in een inrichtingsprogramma dat de beleidsmatige voornemens bevat die alleen het bestuursorgaan binden en een inrichtingsbesluit dat de voor eenieder bindende beslissingen bevat. Anders dan thans het geval is, regelt het voorstel niet welke elementen een inrichtingsprogramma in elk geval moet bevatten. Daardoor zijn strekking en betekenis van het artikel onduidelijk. De toelichting geeft wel een indicatie van de beleidsmatige onderdelen die nu nog in het inrichtingsplan staan.²⁴ Deze beschrijving refereert aan de maatregelen en voorzieningen als bedoeld in artikel 12.3 van het wetsvoorstel.

Gelet hierop adviseert de Afdeling in artikel 3.14a een verwijzing op te nemen naar artikel 12.3.

b. Instemmingsvereiste

De Wet inrichting landelijk gebied bepaalt dat zonder instemming van Onze Minister van Defensie geen wijziging wordt gebracht in de gebruikstoestand van onroerende zaken die een militaire bestemming hebben. Hetzelfde geldt voor de positie van de eigenaar in zijn rechten ten aanzien van zijn gebouwen (artikel 23, tweede en derde lid). Ingevolge het wetsvoorstel (artikel 12.5) wordt bij het inrichten van een gebied rekening gehouden met (...) locaties waaraan een functie voor de landsverdediging is toegedeeld, en met de opvattingen van Onze Minister van Defensie over dat belang. Met betrekking tot de positie van de eigenaar (artikel 12.10, tweede lid) blijft het instemmingsvereiste wel behouden.

De Afdeling acht het niet wenselijk om het belang van de landsverdediging op één lijn te stellen met andere belangen die bij landinrichting aan de orde zijn, ter beoordeling aan gedeputeerde staten.

Mede gelet op het met het eigendomsrecht vergelijkbare fundamentele belang van de landsverdediging, adviseert de Afdeling het instemmingsvereiste te handhaven.

6. Kostenverhaal

a. Aanleiding en doelstellingen van de regeling

Hoofdstuk 12 van de Omgevingswet bevat een regeling over grondexploitatie die aansluit op het systeem van de Omgevingswet. Tijdens de behandeling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer is op 1 juli 2015 een motie aangenomen waarin de regering is 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.²⁵ Bij brief van 25 november 2015 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu te kennen gegeven mogelijkheden te zien om de regeling voor kostenverhaal in de Omgevingswet verder te vereenvoudigen, verbeteren en flexibeler te maken, onder andere naar aanleiding van zogenoemde 'botsproeven' met overheden en private partijen. Wijzigingen in dit verband zouden een plaats krijgen in de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.²⁶

Naar aanleiding hiervan voorziet het wetsvoorstel in een wijziging van de publiekrechtelijke regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet. Een belangrijk verschil ten opzichte van de wettelijke regelingen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Omgevingswet is dat de wijze van berekening van de kosten die op een kostenverhaalslocatie²⁷ worden gemaakt en van de bijdrage die initiatiefnemers zijn verschuldigd, niet langer in de wet worden vastgelegd, maar op decentraal niveau moet worden bepaald. De reden hiervoor is onder meer de – aan de resultaten van de botsproeven

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 7.3.2.

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 121.

²⁶ Kamerstukken II 2014/15, 27 581, nr. 53, p. 15.

²⁷ In de Wro aangeduid als exploitatiegebied.



ontleende – opvatting dat de regeling in de Omgevingswet ertoe leidt dat het kostenverhaal bij onder meer organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie moeilijker is vorm te geven.²⁸ Organische gebiedsontwikkeling wordt in de toelichting bij de Omgevingswet omschreven als een vorm van gebiedsontwikkeling die niet plaatsvindt aan de hand van een exact vastgelegd eindbeeld, maar aan de hand van een gewenste ontwikkelrichting op basis van een visie van een gebied. Deze kan zijn neergelegd in een gebiedsprogramma of een gemeentelijke omgevingsvisie. Organische gebiedsontwikkeling kan worden gestimuleerd via uitnodigingsplanologie. Daarbij wordt vooraf planologische zekerheid en op hoofdlijnen inzicht in de grondexploitatie geboden, zodat initiatiefnemers makkelijker investeringsbeslissingen kunnen nemen en bouwplannen kunnen ontwikkelen.²⁹ Zowel bij organische gebiedsontwikkeling als bij uitnodigingsplanologie is – anders dan in traditionele bestemmingsplannen – niet gedetailleerd vastgelegd welke bebouwing en gebruiksvormen in een bepaald gebied zijn toegestaan. In een omgevingsplan kunnen hiervoor kaders worden geboden, maar de invulling van het gebied staat niet op voorhand vast.

In de systematiek van hoofdstuk 12 van de Omgevingswet moet bij de eerste exploitatieopzet worden berekend wat de omvang van de te verhalen kosten is en hoe de kosten moeten worden verdeeld. Omdat voor de uitvoering van deze berekeningen enig inzicht moet bestaan in de invulling van het gebied waarbinnen de kosten worden gemaakt, is deze systematiek lastig toepasbaar bij organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie. In die gevallen zal een omgevingsplan namelijk hooguit slechts de genoemde kaders bieden waarbinnen bepaalde activiteiten mogen worden verricht, maar niet voorzien in een blauwdruk voor nieuwe ontwikkelingen. Een gedetailleerde berekening aan de hand van de regeling in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet kan daarom nog niet worden gemaakt. Voor organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie biedt dit hoofdstuk aldus te weinig beleidsvrijheid om het kostenverhaal te laten aansluiten op het gebied en de ontwikkelopgave, zo vermeldt de toelichting.³⁰

Met het wetsvoorstel wordt beoogd alsnog te voorzien in de decentrale beleidsvrijheid die de regering voor kostenverhaal nodig acht. In de toelichting worden als doelstellingen van de voorgestelde regeling voorts onder meer genoemd het vereenvoudigen van de toepassing van het kostenverhaalsinstrumentarium en het verminderen van bestuurslasten voor de overheid.³¹

b. Decentrale rekensystematiek

De Afdeling onderkent dat het toekennen van een grotere beleidsvrijheid aan gemeenten bij kostenverhaal om de organische ontwikkeling van gebieden te faciliteren, past bij de doelstellingen van de Omgevingswet en van het wetsvoorstel. De keuze voor decentrale rekensystematiek stuit volgens de Afdeling echter op bezwaren. Deze worden hierna uitgewerkt.

b1. Bestuurslasten en rechtszekerheid

De Afdeling wijst er in de eerste plaats op dat gemeentebesturen – wanneer zij zelf de rekensystematiek voor kostenverhaal moeten vaststellen – voor een grote opgave worden gesteld, waarvan het de vraag is of zij die kunnen waarmaken. Met name van kleine gemeenten kan niet altijd worden verwacht dat zij de expertise in huis hebben om op eigen kracht een rekensystematiek in het omgevingsplan op te nemen die recht doet aan alle relevante facetten van het kostenverhaal, te meer nu hiervoor in het wetsvoorstel weliswaar enkele algemene eisen, maar geen concrete handvatten worden geboden. In grotere gemeenten is vaak meer dan één kostenverhaalslocatie gelegen, zodat verschillende, op de betreffende locaties toegesneden sets van rekenregels door het gemeentelijk bestuur zullen moeten worden opgesteld. Dit leidt juist tot verzwaring van de bestuurlijke lasten, vooral als ten behoeve van het opstellen van de rekensystematiek externe expertise moet worden ingehuurd.

In de tweede plaats brengt vaststelling van de rekensystematiek voor kostenverhaal op decentraal niveau met zich dat niet alleen tússten, maar ook bínnen gemeenten – als daar meer dan één kostenverhaalslocatie is gelegen – aanzienlijke verschillen in kostenverhaalssystematiek kunnen ontstaan. Dit kan leiden tot verwarring bij initiatiefnemers en tot een toename van het aantal beroepsprocedures waarbij bezwaren worden geuit tegen de rekenregels in het omgevingsplan. De bestuursrechter dient deze regels – afzonderlijk en in onderlinge samenhang – op hun merites te beoordelen. De essentie van het kostenverhaal – te weten de wijze van kostenberekening en –toedeling – zal zich in rechtspraak opnieuw moeten uitkristalliseren als zij niet langer eenduidig op wetsniveau zal zijn geregeld, maar

²⁸ Memorie van toelichting, par 9.1.2.

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 198, 276.

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 9.1.2.

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 9.1.3.



gemeentebesturen haar geheel naar eigen inzicht moeten vastleggen. De belasting van de rechterlijke macht zal hierdoor toenemen.

Ten derde wijst de Afdeling erop dat de rekenregels niet alleen in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen, maar tevens als voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een projectbesluit kunnen worden verbonden. De bestuursrechter zal regels in omgevingsplannen (algemeen verbindende voorschriften) echter op een andere wijze toetsen dan vergunningvoorschriften (voorschriften bij een beschikking). Dit verschil heeft niet alleen betrekking op de intensiteit van de toetsing, maar tevens op de consequenties die aan een negatief oordeel over een rekenregel kunnen worden verbonden voor de geldigheid daarvan. Dit betekent dat de voorgestelde regeling ertoe kan leiden dat gelijklopende regels over kostenverhaal – zelfs binnen een gemeente – een verschillende juridische status krijgen. Daarmee is de rechtszekerheid niet gediend.

b2. Privaatrechtelijk spoor – kostenverhaal via een overeenkomst

In de afdeling grondexploitatie van de Wro en in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet wordt bij kostenverhaal uitgegaan van het primaat van het privaatrechtelijk spoor: eerst wordt getracht met de initiatiefnemers in een exploitatiegebied of binnen een kostenverhaalslocatie een overeenkomst over kostenverhaal te sluiten en pas als dat niet (in alle gevallen) lukt – en het kostenverhaal op die wijze dus niet is verzekerd – wordt het publiekrechtelijke instrumentarium ingezet.³² Ook in het wetsvoorstel is die benadering gekozen. Verder is het sluiten van overeenkomsten – net als op grond van de Wro en de Omgevingswet het geval is – vrij. Dat neemt niet weg dat de publiekrechtelijke regeling in de praktijk een belangrijke rol speelt bij onderhandelingen over een exploitatieovereenkomst, aangezien partijen op basis daarvan een schatting van de kosten kunnen maken.³³

Zowel gemeenten als initiatiefnemers hebben een voorkeur voor het privaatrechtelijke spoor, hetgeen blijkt uit de omstandigheid dat het kostenverhaal in 96% van de gevallen via een overeenkomst wordt geregeld.³⁴ Het welslagen van de onderhandelingen tussen gemeenten en initiatiefnemers is voor een belangrijk deel afhankelijk van de reflexwerking die uitgaat van de mogelijkheden die het publiekrechtelijk instrumentarium biedt.³⁵ Het komt de Afdeling voor dat de voorgestelde regeling ertoe leidt dat initiatiefnemers een beperkter inzicht in deze mogelijkheden zullen hebben dan onder de huidige regelgeving en dat voor gemeenten eveneens lastiger is in te schatten welke kosten zij op welk moment in welke mate kunnen verhalen. De onzekerheid die daarmee gepaard gaat, zal naar verwachting doorwerken in het privaatrechtelijk spoor van het kostenverhaal.

b3. Dragende motivering

Hoewel het voorstel volgens de toelichting tot stand is gebracht naar aanleiding van onder meer zogenoemde 'botsproeven' met niet nader genoemde overheden en private partijen, wordt in verschillende reacties op de consultatieversie van het wetsvoorstel de noodzaak van (vergaande) wijziging van de kostenverhaalregeling betwijfeld. Zo stelt de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen dat een ingrijpende wijziging van het kostenverhaalssysteem niet nodig is, óók niet ten behoeve van organische gebiedsontwikkeling.³⁶ Zij pleit voor instandhouding van het huidige systeem – waarop het systeem van hoofdstuk 12 van de Omgevingswet sterk lijkt. Voorts blijkt uit de reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten dat gemeentebesturen behoefte hebben aan kaders bij het kostenverhaal. Zo maken zij hierbij graag gebruik van ramingen van inbrengwaarden en opbrengsten – hetgeen de huidige regeling voorschrijft – en kan dit gebruik bij organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie worden voortgezet.³⁷ Actal stelt dat de huidige regeling voor kostenverhaal op de meeste onderdelen naar tevredenheid van betrokken partijen werkt, zodat nut en noodzaak van de voorgestelde systematiek onvoldoende duidelijk zijn.³⁸

b4. Conclusie

De Afdeling concludeert dat de rechtszekerheid en de belasting van de rechterlijke macht niet zijn gediend met het voorstel en dat het voorstel niet leidt tot de beoogde vermindering van bestuurslas-

³² Artikel 6.12, tweede lid, onder a, Wro; artikel 12.1, derde lid Omgevingswet.

³³ Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 16; Kamerstukken II 2013/14, 33 962, p. 202; VNG-handreiking Grondexploitatiewet, p. 57–58.

³⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 199.

³⁵ E.J. van Baardewijk, 'Uitnodigingsplanologie en kostenverhaal onder de Omgevingswet', *Grondzaken in de praktijk* 2017/2.

³⁶ Consultatiereactie NEPROM, p. 3; https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_grondeigendom/reactie/50c3e19c-1b63-4c36-aecd-9eae0dbb43d4

³⁷ Consultatiereactie VNG, p. 4 en 6; <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/brieven/vng-reactie-aanvullingswet-grondeigendom>

³⁸ Consultatiereactie Actal, p. 3; <http://www.actal.nl/adviezen/verduidelijk-nut-en-noodzaak-wijzigingen-bij-kavelruil-en-kostenverhaal/>



ten en eenvoudige toepassing van het instrumentarium. Het voorstel draagt evenmin bij aan de verbeterdoelen van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht, nu de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht er niet door worden vergroot. Hieraan doet niet af dat het wetsvoorstel er niet aan in de weg staat dat gemeentebesturen de huidige systematiek van het verhalen van kosten in een omgevingsplan kunnen overnemen.³⁹

Nu voorts zowel gemeenten als projectontwikkelaars te kennen geven dat de wijze van kostenverhaal in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet eveneens bruikbaar is bij organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie, acht de keuze voor het vaststellen van een rekensystematiek op decentraal niveau daarnaast onvoldoende gemotiveerd.

De Afdeling adviseert daarom het schrappen van de rekensystematiek die voortvloeit uit hoofdstuk 12 van de Omgevingswet door middel van de Aanvullingswet grondeigendom te heroverwegen.

In geval van handhaving van de decentrale rekensystematiek adviseert de Afdeling te voorzien in handvatten aan de hand waarvan gemeentebesturen zelf rekenregels voor kostenverhaal kunnen vormgeven. Deze handvatten zouden er in ieder geval toe moeten leiden dat in de wijze waarop gemeentebesturen de kostenberekening en -toedeling vormgeven ten minste een zekere eenheid wordt betracht.

c. Verhaalbare kostensoorten en publieke voorzieningen

Het wetsvoorstel bepaalt dat het bestuursorgaan de kosten verhaalt die het maakt vanwege werken, werkzaamheden en maatregelen, mits deze aan de hiervoor, onder b, besproken eisen in het wetsvoorstel voldoen.⁴⁰ De werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan de kosten kunnen worden verhaald, zullen worden opgenomen in een avmb (de zogenoemde 'kostensoortenlijst'). De toelichting vermeldt dat de kostensoortenlijst grotendeels zal overeenkomen met de voorgestelde lijst in het ontwerp van het Omgevingsbesluit. Deze lijst vertoont op haar beurt een grote mate van overlap met de kostensoortenlijst zoals thans opgenomen in artikel 6.2.4 van het Bro.

De Afdeling neemt aan dat is beoogd om voor het verhaal van kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen aan te sluiten bij de kostensoorten waarvoor dat ook onder de huidige wetgeving mogelijk is en onderschrijft deze benadering. Zij merkt echter op dat in de toelichting op diverse plekken wordt gesuggereerd dat slechts kosten van 'publieke voorzieningen' kunnen worden verhaald.⁴¹ De Afdeling wijst erop dat de kosten van publieke voorzieningen weliswaar deel uitmaken van de te verhalen kosten op de kostensoortenlijst in zowel het ontwerp voor het Omgevingsbesluit als het Bro, maar dat de reikwijdte van de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen ruimer is dan alleen de kosten van publieke voorzieningen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

d. Verhouding tussen artikel 13.11 en 13.13 van het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel is geregeld dat dat kosten kunnen worden verhaald als zij proportioneel zijn in verhouding tot het profijt dat de kostenverhaalslocatie ervan heeft.⁴² Het is de Afdeling niet duidelijk of de kostenverhaalslocatie als geheel profijt van de werken, werkzaamheden en maatregelen moet hebben om kosten te kunnen verhalen, of dat is bedoeld dat één of meer individuele locaties binnen de kostenverhaalslocatie – waarop bepaalde bouw- of gebruiksactiviteiten plaatsvinden – hiervan profijt moet(en) hebben. Uit de toelichting lijkt te volgen dat deze laatste benadering wordt voorgestaan, nu daarin is opgenomen dat de kosten evenredig moeten worden omgeslagen over de activiteiten die profijt hebben van de werken, werkzaamheden of maatregelen.⁴³ Als deze laatste benadering wordt voorgestaan, leidt dat tot de vraag hoe deze bepaling zich verhoudt tot de bepaling op grond waarvan per kostenverhaalslocatie moet worden bepaald welke werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het gebied ten dele profijt heeft, naar evenredigheid aan de locatie worden toegerekend. Het komt de Afdeling voor dat beide bepalingen in wezen tot hetzelfde leiden.

De Afdeling adviseert het onderscheid tussen artikel 13.11, eerste lid en 13.13, eerste lid, onder b te verduidelijken en daartoe zo nodig het voorstel aan te passen.

³⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 12.2.6.

⁴⁰ Artikel 13.11, eerste lid van het wetsvoorstel.

⁴¹ Bijv. Memorie van toelichting, paragraaf 9.1.4, waar staat: 'Alleen kosten voor publieke voorzieningen die aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (hierna: PPT-criteria) voldoen komen voor het verhalen van de kosten in aanmerking.'

⁴² Artikel 13.11, eerste lid van het wetsvoorstel.

⁴³ Memorie van toelichting, paragraaf 9.1.5.



7. Evaluatie

Naast deze concrete adviespunten merkt de Afdeling nog het volgende op. Gelet op de omvangrijke wijzigingen waarin het wetsvoorstel ten opzichte van de bestaande regelingen voor onteigening en kostenverhaal voorziet in het licht van de verbeterdoelen van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht, adviseert de Afdeling niet te volstaan met de standaard evaluatiebepaling zoals die thans is opgenomen in artikel 23.9 van de Omgevingswet. De wet zou waarborgen voor onafhankelijke uitvoering van evaluatie moeten bevatten. In de wet kan tevens tot uitdrukking worden gebracht op welke punten evaluatie zich in het bijzonder zou moeten richten. Daarbij kan worden geacht aan:

- de vraag hoe de doorlooptijd van de onteigeningsprocedure zich heeft ontwikkeld;
- de vraag of zich onteigeningen hebben voorgedaan waarvan een eigenaar niet op de hoogte was;
- de vraag of gemeentebesturen voldoende zijn toegerust om op adequate wijze invulling te geven aan hun bevoegdheid tot het stellen van regels over kostenverhaal.

8. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.18.0067/I

Onderdeel D

- in artikel 9.4, eerste lid 'als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid,' schrappen.
- aan artikel 9.8, onder b, toevoegen: als bedoeld in artikel 166 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.
- in artikel 9.11, aanhef en onder a, 'tegenover het bevoegd gezag aantoont bereid en in staat te zijn' vervangen door: bereid en in staat is.
- in de artikelen 9.13, 9.14, eerste lid en 9.14, tweede lid ', bedoeld in artikel 9.12, eerste lid,' schrappen.
- in artikel 9.17, eerste lid, onder a, 'als bedoeld in artikel 9.16' schrappen.
- in artikel 9.17, eerste lid, onder b, 'bedoeld in artikel 9.16' schrappen.
- in artikel 9.18, tweede lid, onder c, ', bedoeld in artikel 9.17, eerste lid, onder b,' schrappen.

Onderdeel F

- in artikel 11.6 'als bedoeld in artikel 11.5, onder a,' schrappen.
- in artikel 11.7, eerste lid ', bedoeld in artikel 11.5, onder b,' vervangen door: tot onteigening.
- in artikel 11.7, tweede lid, na 'noodzaak' invoegen: tot onteigening.
- in artikel 11.8 ', bedoeld in artikel 11.5, onder a,' schrappen en ', bedoeld in artikel 11.5, onder b,' vervangen door: tot onteigening.
- in artikelen 11.9 en 11.10 ', bedoeld in artikel 11.5, onder a,' schrappen en ', bedoeld in artikel 11.5, onder b,' vervangen door: tot onteigening.
- in artikel 11.11 ', bedoeld in artikel 11.5, onder c,' schrappen.

Onderdeel G

- in aansluiting op het spraakgebruik 'het inrichten van gebieden' en de varianten daarop (het inrichten van het gebied etc.) steeds vervangen door: landinrichting.
- in artikel 12.3, vierde lid ', waarbij korting als bedoeld in artikel 12.29 kan worden toegepast als het nodig is de eigendom van onroerende zaken te verwerven' schrappen.
- artikel 12.4 vervangen door:
 1. Bevoegd tot landinrichting zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin het in te richten landelijk gebied ligt.
 2. Indien gedeputeerde staten besluiten tot landinrichting, beslist het bestuur van de Dienst voor het kadaster en de openbare register als bedoeld in artikel 2 van de Organisatiewet Kadaster over de te leveren bijstand aan gedeputeerde staten.
- artikel 12.9, tweede en derde lid, vervangen door:
 2. In afwijking van de artikelen 4 en 5 van de Wegenwet kan in een inrichtingsbesluit worden bepaald dat een weg voor het openbaar verkeer wordt opengesteld.
 3. De onttrekking aan en openstelling voor het openbaar verkeer gaan in op een tijdstip dat in het inrichtingsbesluit wordt bepaald.
- in artikel 12.11, eerste lid ', bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, onder a,' schrappen.
- in artikel 12.11, tweede lid ', bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, onder b,' schrappen.
- in artikel 12.23, vierde lid, onderdeel b, na 'en' toevoegen: waarvan.
- in artikel 12.47, eerste lid, 'en geen betrekking heeft op de in het tweede lid bedoelde kavels of de rechten die met betrekking tot die kavels bestaan' schrappen.

Onderdeel H

- in artikel 13.11, eerste lid, onder b, 'ervan' vervangen door: van de werken, werkzaamheden en maatregelen.
- artikel 13.11, vierde lid, anders formuleren, nu artikel 13.14 is opgenomen in dezelfde afdeling.
- in artikel 13.13, eerste lid, onder b, 'locatie' vervangen door kostenverhaalslocatie – als dat tenminste in overeenstemming is met wat wordt bedoeld.
- in artikel 13.15, eerste lid, ', bedoeld in artikel 13.14, derde lid,' schrappen en 'het begin' vervangen door: aanvang.
- in artikel 13.16, eerste lid, ', bedoeld in artikel 13.13, eerste lid, aanhef en onder c, onder 3°,' schrappen.

Onderdeel I

- in artikel 15.23 ', bedoeld in artikel 15.21, tweede lid,' schrappen.



-
- in artikel 15.24, eerste lid, ‘, bedoeld in artikel 15.21, eerste lid,’ en ‘, bedoeld in artikel 15.21, tweede lid,’ schrappen.

Onderdeel J

- artikel 16.93, derde lid, vervangen door:
 3. Bij het verzoekschrift wordt overgelegd:
 - a. een afschrift van de onteigeningsbeschikking.
 - b. de op de onteigeningsbeschikking betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig voor de behandeling van het verzoek.
- artikel 16.94, eerste lid, eerste zin, vervangen door:
 1. Het verzoek wordt ingediend bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de voor onteigening aangewezen onroerende zaken liggen.
- in artikel 16.95 na ‘binnen een’ toevoegen: hem.
- in artikel 16.96, tweede lid, en artikel 16.98, tweede lid, na ‘onteigeningsbeschikking’ toevoegen: overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht.
- artikel 16.98, derde lid, vervangen door:
 3. De artikelen 6:9 en 6.11 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.
- in artikel 16.102 ‘hij’ vervangen door: zij.
- in artikel 16.104 ‘, bedoeld in artikel 16.103, tweede lid,’ schrappen.
- in de artikelen 16.111, 16.112 en 16.120 ‘naar aard en omvang’ schrappen.
- in artikel 16.115 ‘, bedoeld in artikel 16.114,’ schrappen.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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 een verdere vereenvoudiging van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om, mede gelet op internationaalrechtelijke verplichtingen en de artikelen 14 en 21 van de Grondwet, de Omgevingswet aan te vullen met regels over regulering en ontneming van eigendom, regels voor het inrichten van gebieden en regels over kostenverhaal;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1 AANVULLING EN WIJZIGING VAN DE OMGEVINGSWET

Artikel 1.1 (Omgevingswet)

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Hoofdstuk 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 1°, komt te luiden:

1°. een programma als bedoeld in paragraaf 3.2.2, artikel 3.14a of paragraaf 3.2.4.,

2. In artikel 2.36, eerste lid, onder a, wordt na 'artikel 2.33 ingevoegd': of artikel 12.18.

B

In paragraaf 3.2.3 wordt na artikel 3.14 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.14a (inrichtingsprogramma)

Als gedeputeerde staten overgaan tot het inrichten van een gebied als bedoeld in artikel 12.3, eerste lid, stellen zij een programma vast, dat is gericht op de verbetering van de inrichting van het gebied.

C

Hoofdstuk 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 5.1, eerste lid, wordt na onderdeel d een onderdeel ingevoegd, luidende:

e. gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteit.

2. In artikel 5.10, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door een komma een onderdeel toegevoegd, luidende:

g. gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteiten.

3. Na artikel 5.23 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.23a (5.18 beoordelingsregels aanvraag gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteit)

Voor een gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op het verbeteren van de inrichting van het landelijk gebied.



4. In artikel 5.34, tweede lid, aanhef, wordt de zinsnede 'de artikelen 12.1, vierde lid, 13.5, eerste tot en met vijfde lid, en 13.6,' vervangen door: de artikelen 13.5, eerste tot en met derde lid, 13.6 en 13.13.

D

Hoofdstuk 9 komt te luiden:

HOOFDSTUK 9 VOORKEURSRECHT

AFDELING 9.1 VESTIGING EN GELDING VAN EEN VOORKEURSRECHT

Artikel 9.1 (grondslag en bevoegdheid vestiging voorkeursrecht op naam van gemeente, provincie of Staat)

1. De gemeenteraad, provinciale staten of Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk, provinciaal of nationaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan:
 - a. in het omgevingsplan een niet-agrarische functie is toegeedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,
 - b. in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of in een programma een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegeedeeld in een omgevingsplan,
 - c. in de voorkeursrechtbeschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of een programma en niet is toegeedeeld in een omgevingsplan.
2. Voorafgaand aan de vestiging van een voorkeursrecht op grond van het eerste lid, kunnen het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk of provinciaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in die beschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.
3. Een provinciaal voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd met het oog op een provinciaal belang.
4. Een nationaal voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd met het oog op een nationaal belang.

Artikel 9.2 (exclusiviteit voorkeursrecht)

1. Op een onroerende zaak waarop een provinciaal voorkeursrecht is gevestigd, kan geen gemeentelijk voorkeursrecht worden gevestigd.
2. Op een onroerende zaak waarop een nationaal voorkeursrecht is gevestigd, kan geen gemeentelijk of provinciaal voorkeursrecht worden gevestigd.
3. Een gemeentelijk voorkeursrecht vervalt op het tijdstip waarop voor de onroerende zaak een provinciaal of nationaal voorkeursrecht ingaat.
4. In afwijking van het derde lid blijft een gemeentelijk voorkeursrecht buiten toepassing gedurende de tijd dat op de onroerende zaak een door gedeputeerde staten op grond van artikel 9.1, tweede lid, gevestigd voorkeursrecht rust.
5. Een provinciaal voorkeursrecht vervalt op het tijdstip waarop voor de onroerende zaak een nationaal voorkeursrecht ingaat.

Artikel 9.3 (vestigen nieuw voorkeursrecht)

1. Op een onroerende zaak kan niet binnen drie jaar na de intrekking of het vervallen van een voorkeursrecht door hetzelfde bestuursorgaan opnieuw een voorkeursrecht worden gevestigd op dezelfde grondslag.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een voorkeursrecht dat niet in de openbare registers is



ingeschreven binnen de in artikel 16.82a bedoelde termijn.

Artikel 9.4 (geldingsduur voorkeursrecht)

1. Een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, vervalt:
 - a. bij een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder c: drie jaar na het ingaan ervan, tenzij voor dat tijdstip de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, is toegedacht in een omgevingsvisie of een programma of is toegedeeld in het omgevingsplan,
 - b. bij een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder b: drie jaar na het ingaan ervan, tenzij voor dat tijdstip de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, is toegedeeld in het omgevingsplan,
 - c. bij een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder a: tien jaar na het ingaan ervan.
2. Een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, tweede lid, vervalt drie maanden na het ingaan ervan of, als dat eerder is, op het tijdstip dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, ingaat.
3. Als een omgevingsplan wordt vernietigd, blijft een voorkeursrecht dat is gebaseerd op dat omgevingsplan gelden tot een jaar na de vernietiging, tenzij het voorkeursrecht eerder wordt ingetrokken. Als binnen dat jaar in het omgevingsplan de grondslag voor het voorkeursrecht wordt hersteld, heeft het voorkeursrecht de geldingsduur die het direct voorafgaand aan de vernietiging had.

Artikel 9.5 (intrekking en verval van voorkeursrecht of vernietiging van voorkeursrechtbeschikking)

1. Als een voorkeursrecht niet meer voldoet aan de eisen gesteld in artikel 9.1, eerste en tweede lid, of als de voorkeursrechtbeschikking niet binnen de in artikel 16.82a genoemde termijn in de openbare registers is ingeschreven, trekt het bestuursorgaan dat het gevestigd heeft het voorkeursrecht onverwijld in.
2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat een ingetrokken of vervallen voorkeursrecht of een voorkeursrecht waarvan de voorkeursrechtbeschikking is vernietigd, onverwijld wordt doorgehaald in de openbare registers.
3. Het bestuursorgaan doet van de intrekking of het vervallen van een voorkeursrecht of van de vernietiging van een voorkeursrechtbeschikking mededeling aan de eigenaren van en de beperkt gerechtigden op de onroerende zaak.

AFDELING 9.2 VERVREEMDING NA VESTIGING VAN EEN VORKEURSRECHT

§ 9.2.1 Bevoegd gezag

Artikel 9.6 (bevoegd gezag)

Als bevoegd gezag als bedoeld in deze afdeling worden aangewezen:

- a. het college van burgemeester en wethouders voor een gemeentelijk voorkeursrecht,
- b. gedeputeerde staten voor een provinciaal voorkeursrecht,
- c. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor een nationaal voorkeursrecht.

§ 9.2.2 Hoofregel en uitzonderingen daarop

Artikel 9.7 (hoofregel bij vervreemding)

Een vervreemder gaat niet over tot vervreemding dan nadat hij de rechtspersoon op wiens naam het voorkeursrecht is gevestigd in overeenstemming met paragraaf 9.2.3 in de gelegenheid heeft gesteld het goed te verkrijgen.

Artikel 9.8 (uitzonderingen op hoofregel)

Artikel 9.7 is niet van toepassing op vervreemding:

- a. aan de echtgenoot of de geregistreerd partner, aan bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of



- in de zijlijn tot in de tweede graad of aan een pleegkind dat duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed,
- b. vanwege de verdeling van een gemeenschap,
 - c. vanwege een uiterste wilsbeschikking,
 - d. vanwege een overeenkomst met een gemeente, een waterschap, een provincie, de Staat of een door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het algemeen belang werkzame rechtspersoon,
 - e. vanwege een verkoop op grond van een wettelijke bepaling, een rechterlijk bevel of een executorialie verkoop, waarbij geldt dat de voorzieningenrechter bij een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 268, tweede lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek niet beslist over het verzoek tot onderhandse verkoop zolang de rechtspersoon op wiens naam het voorkeursrecht is gevestigd niet in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen, of
 - f. vanwege een overeenkomst over een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht is gevestigd als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder c, of tweede lid, aangegaan met een pachter die op die zaak op het tijdstip van inwerkingtreding van de voorkeursrechtbeschikking een voorkeursrecht had als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 9.9 (uitzondering op hoofdregel bij vervreemding vanwege een gesloten overeenkomst)

1. Artikel 9.7 is niet van toepassing op de vervreemding vanwege een overeenkomst over de onroerende zaak, of een overeenkomst die een plicht bevat voor de vervreemder over de onroerende zaak, voor zover:
 - a. de vervreemding plaatsvindt aan een in die overeenkomst bij naam genoemde partij en tegen een in die overeenkomst bepaalde of volgens die overeenkomst bepaalde prijs,
 - b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers voordat de voorkeursrechtbeschikking is bekendgemaakt, en
 - c. de vervreemding plaatsvindt binnen zes maanden na de dag van inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers.
2. Een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid kan worden ingeschreven in de openbare registers als deze is vervat in een akte.
3. Het eerste lid is gedurende een periode van drie jaar eenmaal van toepassing op een vervreemding vanwege een overeenkomst over een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan en op de daarin met name genoemde vervreemder of de verkrijger waarmee de overeenkomst is gesloten. Deze periode begint op de dag en het tijdstip van eerste inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers.

Artikel 9.10 (uitzondering op hoofdregel bij vervreemding vanwege gewichtige redenen)

Artikel 9.7 is niet van toepassing op de vervreemding als het bevoegd gezag daartoe op verzoek van de vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen heeft besloten. Het bevoegd gezag kan daarbij beperkingen opleggen.

Artikel 9.11 (uitzondering op hoofdregel vanwege verwezenlijking omgevingsplan)

Het bevoegd gezag kan beslissen dat artikel 9.7 niet van toepassing is op de vervreemding waarvoor een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder a, geldt als de vervreemder aannemelijk maakt dat de verkrijger:

- a. tegenover het bevoegd gezag aantoonbaar bereid en in staat te zijn om de verwezenlijking van de toegedeelde functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, op zich te nemen,
- b. daarvoor concrete en op uitvoering gerichte voornemens heeft, en
- c. de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving zal verwezenlijken op de wijze zoals op grond van het omgevingsplan is voorzien.

§ 9.2.3 Vervreemding aan een gemeente, een provincie of de Staat

Artikel 9.12 (uitnodiging tot onderhandeling over vervreemding aan gemeente, provincie of Staat)

1. Als de vervreemder voornemens is tot vervreemding over te gaan en artikel 9.7 van toepassing is, nodigt hij het bevoegd gezag uit in onderhandeling te treden over vervreemding aan de gemeente, de provincie of de Staat tegen nader overeen te komen voorwaarden.
2. Als de voorgenomen vervreemding betrekking heeft op onroerende zaken waarop voor een



deel een voorkeursrecht is gevestigd maar die een samenhangend geheel vormen, kan de vervreemder, onverminderd afdeling 11 van titel 5 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, als voorwaarde stellen dat dit geheel van onroerende zaken in de vervreemding wordt betrokken.

3. Als de onroerende zaken als onderdeel van een onderneming worden geëxploiteerd, kan de vervreemder als voorwaarde stellen dat de onderneming in de vervreemding wordt betrokken.
4. Als artikel 9.2, derde of vijfde lid, van toepassing is en er al een uitnodiging tot onderhandeling aan het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten is gedaan, wordt die uitnodiging aangemerkt als een uitnodiging aan gedeputeerde staten of Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 9.13 (beslistermijn voor besluit over bereidheid tot verkrijging)

Het bevoegd gezag beslist binnen zes weken na ontvangst van de uitnodiging, bedoeld in artikel 9.12, eerste lid, of de gemeente, de provincie respectievelijk de Staat in beginsel bereid is het goed tegen nader overeen te komen voorwaarden te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen.

Artikel 9.14 (rechtsgevolg ontbreken bereidheid of overschrijding van beslistermijn)

1. De vervreemder mag, nadat hij de uitnodiging, bedoeld in artikel 9.12, eerste lid, heeft gedaan, overgaan tot vervreemding van het in de uitnodiging vermelde goed aan derden gedurende een periode van drie jaar:
 - a. vanaf de dag waarop het bevoegd gezag heeft beslist dat het niet bereid is het goed te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen, of
 - b. na afloop van de in artikel 9.13 bedoelde termijn als het bevoegd gezag binnen die termijn geen beslissing heeft genomen.
2. In afwijking van het eerste lid geldt voor een voorkeursrecht dat ten minste gedurende een periode van vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan en waarvoor de uitnodiging, bedoeld in artikel 9.12, eerste lid, is gedaan, dat dit vervalt:
 - a. met ingang van de dag na die waarop het bevoegd gezag heeft beslist dat het niet bereid is het goed te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen, of
 - b. na afloop van de in artikel 9.13 genoemde termijn als het bevoegd gezag binnen die termijn geen beslissing heeft genomen.

§ 9.2.4 Gerechtelijke procedure tot vaststelling van de prijs of tot overdracht van het goed

Artikel 9.15 (toepassingsbereik)

Deze paragraaf is van toepassing op een goed waarvoor een uitnodiging als bedoeld in artikel 9.12, eerste lid, is gedaan.

Artikel 9.16 (verzoek om gerechtelijke procedure tot vaststelling van de prijs)

1. Als het bevoegd gezag in beginsel bereid is het goed te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen en er tussen de vervreemder en het bevoegd gezag wordt onderhandeld over de vervreemdingsvoorwaarden, kan de vervreemder het bevoegd gezag verzoeken om binnen vier weken na dat verzoek de rechtbank te verzoeken een oordeel over de prijs te geven.
2. Bij het verzoek van het bevoegd gezag aan de rechtbank wordt een afschrift van het verzoek van de vervreemder gevoegd.

Artikel 9.17 (rechtsgevolg niet indienen of intrekken verzoek)

1. De vervreemder mag tot vervreemding aan derden overgaan gedurende een periode van drie jaar vanaf het moment dat:
 - a. de termijn bedoeld in artikel 9.16, eerste lid, is verstreken en binnen die termijn het bevoegd gezag geen verzoek als bedoeld in artikel 9.16 bij de rechtbank heeft ingediend,
 - b. de gerechtelijke procedure bedoeld in artikel 9.16 tussentijds is beëindigd door het intrekken van het verzoek door het bevoegd gezag.
2. Een voorkeursrecht dat ten minste gedurende een periode van vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan en waarvoor het goed waarop het betrekking heeft is aangeboden aan het bevoegd gezag, vervalt met ingang van de dag nadat:



- a. de in artikel 9.16 bedoelde termijn is afgelopen en het bevoegd gezag niet binnen die termijn een verzoek bij de rechtbank heeft ingediend, of
- b. de gerechtelijke procedure tussentijds is beëindigd door intrekking van het verzoek door het bevoegd gezag.

Artikel 9.18 (verzoek om gerechtelijke procedure tot overdracht van het goed)

1. De vervreemder kan de rechtbank verzoeken te bepalen dat de rechtspersoon op wiens naam het voorkeursrecht is gevestigd, vanwege bijzondere persoonlijke omstandigheden van de vervreemder gehouden is medewerking te verlenen aan de overdracht van het goed tegen een door de rechtbank vast te stellen prijs.
2. Het verzoek wordt ingediend binnen twee maanden na de dag waarop:
 - a. het bevoegd gezag heeft beslist geen verzoek in te dienen als bedoeld in artikel 9.16, eerste lid,
 - b. de termijn, bedoeld in artikel 9.16, eerste lid, is overschreden zonder dat het bevoegd gezag een beslissing heeft genomen, of
 - c. de intrekking van het verzoek, bedoeld in artikel 9.17, eerste lid, onder b, bij de griffie is ontvangen.

Artikel 9.19 (rechtsgevolg afwijzing verzoek tot overdracht van het goed)

De vervreemder mag tot vervreemding aan derden overgaan gedurende een periode van drie jaar na het onherroepelijk worden van de rechterlijke beschikking waarbij het verzoek, bedoeld in artikel 9.18, eerste lid, is afgewezen.

§ 9.2.5 Notariële akte tot levering van de onroerende zaak

Artikel 9.20 (notariële akte tot levering)

1. Het bevoegd gezag verleent medewerking aan de totstandkoming van een notariële akte tot levering van het goed tegen betaling aan de vervreemder van de in de beschikking, bedoeld in artikel 16.123, eerste lid, bepaalde prijs als de vervreemder binnen een periode van drie maanden na de dag van het onherroepelijk worden van de beschikking bij aangetekende brief aan het bevoegd gezag verzoekt om die medewerking.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing als sprake is van een beschikking als bedoeld in artikel 16.123, tweede lid, voor zover bij die beschikking het verzoek is toegewezen.
3. Het bevoegd gezag dat het voorkeursrecht heeft gevestigd, draagt er zorg voor dat na levering van de onroerende zaak het voorkeursrecht, voor zover het ziet op die zaak, wordt doorgehaald in de openbare registers.

Artikel 9.21 (inschrijving notariële akte tot levering)

1. Inschrijving in de openbare registers van een akte tot vervreemding anders dan aan een gemeente, een provincie of de Staat vindt alleen plaats als op of bij het in te schrijven stuk een notariële verklaring is opgenomen, die inhoudt dat:
 - a. op de onroerende zaak geen voorkeursrecht is gevestigd, of
 - b. de vervreemding niet in strijd is met dit hoofdstuk en de daarop rustende bepalingen.
2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt met de daar bedoelde notariële verklaring gelijkgesteld een verklaring van een persoon als bedoeld in artikel 91 van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek, die in overeenstemming met het daar bepaalde een onderhandse akte tot levering heeft opgesteld.

§ 9.2.6 Nietigheid van rechtshandelingen in strijd met voorkeursrecht

Artikel 9.22 (nietigheid van rechtshandelingen in strijd met voorkeursrecht)

1. Een gemeente, een provincie of de Staat kan de nietigheid inroepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan een op haar of zijn naam gevestigd voorkeursrecht.
2. Een verzoek tot nietigverklaring wordt gedaan bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar de onroerende zaak geheel of grotendeels ligt binnen acht weken nadat de gemeente, de



provincie of de Staat een afschrift heeft ontvangen van de akte waarin de rechtshandeling is vervat.

3. Het verzoek tot nietigverklaring is niet-ontvankelijk als de indiener schriftelijk heeft ingestemd met de rechtshandeling.

E

In hoofdstuk 10, afdeling 10.2, worden na artikel 10.10 zes artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 10.10a (gedoogplicht voorbereiding inrichten van gebieden)

Een rechthebbende als bedoeld in artikel 12.1 gedooft dat grond wordt betreden of daarop graafwerkzaamheden of meetwerkzaamheden worden verricht of tekens worden aangebracht, als gedeputeerde staten van de provincie waar die grond geheel of grotendeels ligt dat voor de voorbereiding van het inrichten van een gebied als bedoeld in artikel 12.3, eerste lid, nodig achten.

Artikel 10.10b (gedoogplicht inrichten van gebieden)

1. Een rechthebbende als bedoeld in artikel 12.1 gedooft dat binnen het in te richten gebied meetwerkzaamheden of waarnemingen worden verricht of tekens worden aangebracht.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op degene aan wie op grond van artikel 12.21, eerste lid, percelen tijdelijk in gebruik zijn gegeven.

Artikel 10.10c (gedoogplicht verrichten werkzaamheden instructie)

1. Een rechthebbende als bedoeld in artikel 12.1 gedooft dat de werkzaamheden ten aanzien van wegen, waterstaatswerken, gebieden van belang uit een oogpunt van natuurbescherming of landschapsbehoud of van elementen van landschappelijke, recreatieve, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde, of cultureel erfgoed, of andere voorzieningen van openbaar nut, genoemd in een instructie als bedoeld in artikel 12.18, worden verricht.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op degene aan wie op grond van artikel 12.21, eerste lid, percelen tijdelijk in gebruik zijn gegeven.

Artikel 10.10d (gedoogplichten herverkaveling)

1. Binnen een herverkavelingsblok gedooft een rechthebbende als bedoeld in artikel 12.1 dat:
 - a. houtgewas wordt geplant of gekapt, of zoden, aarde, specie en andere grond aan zijn terreinen worden onttrokken of daarop worden neergelegd,
 - b. werkzaamheden worden verricht voor de ontsluiting, waterbeheersing, inrichting en profielopbouw van de percelen,
 - c. bouwwerken worden gesloopt, gebouwd of verplaatst als gedeputeerde staten dat nodig achten voor de uitvoering van het inrichtingsprogramma.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op degene aan wie op grond van artikel 12.21, eerste lid, percelen tijdelijk in gebruik zijn gegeven.

Artikel 10.10e (gedoogplichten tijdelijk in gebruik gegeven percelen)

Een rechthebbende als bedoeld in artikel 12.1 van een perceel dat op grond van artikel 12.21, derde lid, tijdelijk in gebruik is gegeven aan een openbaar lichaam of rechtspersoon gedooft dat dit lichaam of deze rechtspersoon daarop de werkzaamheden verricht die hij nodig acht voor de uitvoering van het inrichtingsprogramma.

Artikel 10.10f (gedoogplichten voorbereidende werkzaamheden onteigening)

1. Als voor een beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor kan worden onteigend, graafwerkzaamheden, meetwerkzaamheden of het aanbrennen van tekens door het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 11.4, nodig worden geacht, gedooft de rechthebbende dit.
2. Artikel 10.4 is van overeenkomstige toepassing.



F

Hoofdstuk 11 komt te luiden:

HOOFDSTUK 11 ONTEIGENING

AFDELING 11.1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 11.1 (algemeen belang)

Onteigening van onroerende zaken in het algemeen belang als bedoeld in artikel 14 van de Grondwet kan op grond van dit hoofdstuk plaatsvinden in het algemeen belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving.

Artikel 11.2 (onteigenaar)

1. Onteigening kan plaatsvinden op naam van een onteigenaar.
2. Onteigenaar kunnen zijn:
 - a. een gemeente,
 - b. een waterschap,
 - c. een provincie,
 - d. de Staat,
 - e. een andere rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid waaraan de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving is toegestaan.

AFDELING 11.2 ONTEIGENINGSBESCHIKKING

Artikel 11.3 (aanwijzing van te onteigenen onroerende zaken)

1. De onteigeningsbeschikking wijst de te onteigenen onroerende zaken aan.
2. Op verzoek van de eigenaar neemt het bevoegd gezag in de onteigeningsbeschikking ook ter onteigening op:
 - a. een volledig gebouw, als de onteigenaar het voornemen heeft alleen een gedeelte van het gebouw te onteigenen,
 - b. volledige erven:
 - 1°. als de onteigenaar het voornemen heeft alleen een gedeelte van een erf te onteigenen en daardoor 25% of minder van de omvang overblijft of als het erf daardoor kleiner wordt dan 10 are, en
 - 2°. als het overgebleven erf niet onmiddellijk grenst aan een ander erf van dezelfde eigenaar.

Artikel 11.4 (bevoegd gezag)

1. Een onteigeningsbeschikking kan worden gegeven door:
 - a. de raad van de gemeente waarbinnen de onroerende zaak ligt,
 - b. het algemeen bestuur van het waterschap waarbinnen de onroerende zaak ligt,
 - c. provinciale staten van de provincie waarbinnen de onroerende zaak ligt,
 - d. Onze Minister die het aangaat.
2. Het algemeen bestuur van een waterschap kan alleen een onteigeningsbeschikking geven met het oog op de taken, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a.
3. Provinciale staten kunnen alleen een onteigeningsbeschikking geven als:
 - a. het onteigeningsbelang een provinciaal belang betreft, of
 - b. dat doelmatig is.
4. Onze Minister die het aangaat kan alleen een onteigeningsbeschikking geven als:
 - a. het onteigeningsbelang een nationaal belang betreft, of
 - b. dat doelmatig is.

Artikel 11.5 (criteria: onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie)

Een onteigeningsbeschikking kan alleen worden gegeven:



- a. in het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving,
- b. als onteigening noodzakelijk is, en
- c. als onteigening urgent is.

Artikel 11.6 (grondslagen onteigeningsbelang)

Van een onteigeningsbelang als bedoeld in artikel 11.5, onder a, is alleen sprake als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk is gemaakt in:

- a. een vastgesteld omgevingsplan, voor zover het een aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel betreft,
- b. een verleende omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel,
- c. een vastgesteld projectbesluit, voor zover dat de toedeling van een functie aan een locatie of het met het oog daarop stellen van een regel behelst.

Artikel 11.7 (onderbouwing noodzaak)

1. De noodzaak, bedoeld in artikel 11.5, onder b, ontbreekt in ieder geval als:
 - a. de onteigenaar geen redelijke poging heeft gedaan tot minnelijke verwerving van de onroerende zaak vrij van rechten en lasten,
 - b. de onteigenaar geen redelijke poging heeft gedaan om overeenstemming te bereiken over het vervallen van zakelijke of persoonlijke rechten op de onroerende zaak,
 - c. aannemelijk is dat op afzienbare termijn alsnog overeenstemming kan worden bereikt over de minnelijke verwerving van de onroerende zaak vrij van rechten en lasten en die overeenstemming zal leiden tot een spoedige levering daarvan, of
 - d. aannemelijk is dat op afzienbare termijn alsnog overeenstemming kan worden bereikt over het vervallen van zakelijke of persoonlijke rechten op de onroerende zaak en die overeenstemming zal leiden tot het spoedig vervallen van die rechten.
2. De noodzaak ontbreekt ook als de belanghebbende:
 - a. aantoonbaar bereid en in staat te zijn om de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving op zich te nemen,
 - b. daarvoor concrete en op uitvoering gerichte voornemens heeft en die aan het bevoegd gezag kenbaar heeft gemaakt, en
 - c. de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving zal verwezenlijken op de door het bevoegd gezag beoogde wijze.

Artikel 11.8 (onderbouwing noodzaak in verband met de openbare orde)

Als het onteigeningsbelang, bedoeld in artikel 11.5, onder a, verband houdt met de handhaving van de openbare orde rond een gebouw als bedoeld in artikel 13b, tweede lid, van de Woningwet, die is verstoord door gedragingen in dat gebouw, ontbreekt de noodzaak, bedoeld in artikel 11.5, onder b, tenzij de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 13b, tweede lid, van die wet, geen uitzicht heeft geboden op een duurzaam herstel van de openbare orde rond dat gebouw.

Artikel 11.9 (onderbouwing noodzaak in verband met de Opiumwet)

Als het onteigeningsbelang, bedoeld in artikel 11.5, onder a, verband houdt met de handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in een gebouw bedoeld in artikel 13b, tweede lid, van de Woningwet, ontbreekt de noodzaak, bedoeld in artikel 11.5, onder b, tenzij de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 13b, tweede lid, van de Woningwet, geen uitzicht heeft geboden op het duurzaam achterwege blijven van een overtreding van artikel 2 of artikel 3 van de Opiumwet in het gebouw.

Artikel 11.10 (onderbouwing noodzaak in verband met de leefbaarheid, gezondheid en veiligheid)

Als het onteigeningsbelang, bedoeld in artikel 11.5, onder a, verband houdt met het opheffen van een overtreding als bedoeld in artikel 17 van de Woningwet in een gebouw of op een open erf of een terrein als bedoeld in dat artikel, ontbreekt de noodzaak, bedoeld in artikel 11.5, onder b, tenzij de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 13b, tweede lid, van die wet, geen uitzicht heeft geboden op het duurzaam achterwege blijven van een zodanige overtreding.

Artikel 11.11 (onderbouwing urgentie)

De urgentie, bedoeld in artikel 11.5, onder c, ontbreekt in ieder geval als niet aannemelijk is dat



binnen drie jaar na het inschrijven van de onteigeningsakte een begin wordt gemaakt met de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is.

Artikel 11.12 (vervallen onteigeningsbeschikking)

De onteigeningsbeschikking vervalt als de onteigenaar niet uiterlijk binnen twaalf maanden na het onherroepelijk worden van die beschikking de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de te onteigenen onroerende zaak geheel of grotendeels ligt, verzoekt om de schadeloosstelling vast te stellen volgens afdeling 15.3.

Artikel 11.13 (geen coördinatie met andere besluiten)

Artikel 3:20, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 16.87 zijn niet van toepassing op een onteigeningsbeschikking.

AFDELING 11.3 SCHADELOOSSTELLING BIJ ONTEIGENING

Artikel 11.14 (verzoekprocedure schadeloosstelling)

Nadat de onteigeningsbeschikking is bekendgemaakt, kan de onteigenaar de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de te onteigenen onroerende zaak geheel of grotendeels ligt, verzoeken de schadeloosstelling vast te stellen volgens afdeling 15.3.

AFDELING 11.4 ONTEIGENINGSAKTE

Artikel 11.15 (verzoek verlijden onteigeningsakte)

Uiterlijk binnen twee maanden nadat aan alle voorwaarden, bedoeld in artikel 11.16, eerste lid, is voldaan, verzoekt de onteigenaar een notaris de onteigeningsakte te verlijden.

Artikel 11.16 (vereisten verlijden onteigeningsakte)

1. Een onteigeningsakte kan alleen worden verleden als:
 - a. de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is,
 - b. het besluit ter uitvoering waarvan de onteigening nodig is onherroepelijk is, en
 - c. de voorlopige schadeloosstelling, bedoeld in artikel 15.42, of de overeengekomen schadeloosstelling die is opgenomen in een proces-verbaal, is betaald.
2. De onherroepelijkheid van de onteigeningsbeschikking wordt aangetoond door het overleggen van:
 - a. de uitspraak in hoger beroep tegen een uitspraak op een verzoek tot bekrachtiging, of
 - b. een verklaring van de griffier van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waaruit blijkt dat tegen de uitspraak op het verzoek tot bekrachtiging binnen de beroepstermijn geen hoger beroep is ingesteld.
3. De onherroepelijkheid van het besluit ter uitvoering waarvan de onteigening nodig is, wordt aangetoond door het overleggen van:
 - a. de uitspraak tegen dat besluit door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State,
 - b. een verklaring van de griffier van de rechtbank of een verklaring van de griffier van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waaruit blijkt dat tegen dat besluit binnen de beroepstermijn geen beroep is ingesteld, of
 - c. een verklaring van de griffier van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waaruit blijkt dat tegen de uitspraak op het beroep tegen het besluit binnen de beroepstermijn geen hoger beroep is ingesteld.
4. De betaling van de voorlopige schadeloosstelling of de overeengekomen schadeloosstelling wordt aangetoond door het overleggen van een betalingsbewijs. Als betalingsbewijs geldt:
 - a. een bewijs dat de som van de voorlopige schadeloosstelling of de overeengekomen schadeloosstelling is overgeschreven op een rekening die de tot ontvangst gerechtigde aanhoudt bij een financiële onderneming die in Nederland op grond van de Wet op het financieel toezicht het bedrijf van bank mag uitoefenen,
 - b. een consignatiebewijs als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Wet op de consignatie van gelden, als niet genoegzaam bekend is wie tot ontvangst gerechtigd is of consignatie heeft plaatsgevonden op grond van de artikelen 15.48 en 15.49.



Artikel 11.17 (inhoudelijke vereisten onteigeningsakte)

1. Een onteigeningsakte wordt ondertekend door de onteigenaar.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de in een onteigeningsakte op te nemen gegevens.

Artikel 11.18 (rechtsgevolgen inschrijven onteigeningsakte)

1. Met het inschrijven van een door een notaris verleden onteigeningsakte in de openbare registers verkrijgt de onteigenaar de eigendom vrij van alle lasten en rechten die met betrekking tot de zaak bestaan.
2. De bewaarder van het kadaster en de openbare registers tekent ambtshalve de door de inschrijving van de onteigeningsakte niet meer bestaande inschrijvingen van hypotheek en beslagen aan in de basisregistratie kadaster en in de openbare registers.
3. Erfdienstbaarheden kunnen op de onteigende zaak gevestigd blijven. Zij worden daarvoor in de onteigeningsakte opgenomen. Als zij niet door vestiging zijn ontstaan, worden de kadastrale aanduiding van het heersende erf en een omschrijving van de erfdienstbaarheid in de onteigeningsakte opgenomen.

Artikel 11.19 (lasten en belastingen)

Waterschaps- en soortgelijke lasten en alle belastingen waarmee de onteigende zaak is bezwaard of die daarover worden betaald, gaan met ingang van de dag waarop de onteigeningsakte in de openbare registers is ingeschreven over op de onteigenaar.

Artikel 11.20 (inbezitstelling na inschrijving onteigeningsakte)

1. Op verzoek van de onteigenaar kan de voorzieningenrechter bij een in executoriale vorm afgegeven bevelschrift de nodige bevelen geven om de onteigenaar in het bezit van de onteigende onroerende zaak te stellen.
2. Bij zijn verzoek overlegt de onteigenaar een afschrift van de onteigeningsakte en een bewijs van inschrijving daarvan.
3. Tegen een bevelschrift als bedoeld in het eerste lid staat geen hogere voorziening open.

AFDELING 11.5 NIET VERWEZENLIJKEN ONTEIGENINGSBELANG

Artikel 11.21 (rechtsgevolgen niet verwezenlijken onteigeningsbelang)

1. De onteigenaar biedt aan de onteigende de mogelijkheid het onteigende terug geleverd te krijgen als vanwege oorzaken die de onteigenaar had kunnen voorkomen:
 - a. met de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor werd onteigend niet binnen drie jaar nadat de onteigeningsakte is ingeschreven in de openbare registers een begin is gemaakt,
 - b. de werkzaamheden meer dan drie jaar zijn gestaakt, of
 - c. op een andere manier kan worden aangetoond dat de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor werd onteigend blijkbaar niet zal worden verwezenlijkt.
2. Het onteigende wordt teruggeleverd in de toestand waarin het zich dan bevindt. De onteigende is gehouden om de schadeloosstelling terug te geven in evenredigheid tot de terugontvangen waarde.
3. Als de onteigende te kennen geeft geen gebruik te maken van het aanbod tot teruglevering, bedoeld in het eerste lid, kan hij een door de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de onteigenen onroerende zaak geheel of grotendeels ligt naar billijkheid te bepalen schadeloosstelling boven de al ontvangen schadeloosstelling vorderen.
4. Als de onteigenaar niet binnen drie maanden na afloop van de in het eerste lid bedoelde termijn van drie jaar een aanbod tot teruglevering heeft gedaan, kan de onteigende naar keuze:
 - a. bij de rechter het onteigende terugvorderen in de toestand waarin het zich bevindt, waarbij



- hij gehouden is om de schadeloosstelling terug te geven in evenredigheid tot de terugontvangen waarde, of
- b. een door de rechter naar billijkheid te bepalen schadeloosstelling boven de al ontvangen schadeloosstelling vorderen.
5. Van de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor werd onteigend, bedoeld in het eerste lid, is ook sprake bij niet-ingrijpende aanpassingen of aanpassingen van geringe omvang van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving of aanpassingen van die vorm die passen binnen het kader ter uitvoering waarvan tot onteigening is overgegaan.

G

Hoofdstuk 12 komt te luiden:

HOOFDSTUK 12 BIJZONDERE INSTRUMENTEN VOOR HET INRICHTEN VAN GEBIEDEN

AFDELING 12.1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 12.1 (begripsbepalingen)

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

rechthebbende:

- 1°. eigenaar en degene aan wie een beperkt recht toebehoort waaraan een onroerende zaak is onderworpen,
- 2°. huurder van een onroerende zaak, of
- 3°. schuldeiser van een verbintenis die ten aanzien van een onroerende zaak een verplichting als bedoeld in artikel 252 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek inhoudt.

Artikel 12.2 (positie zakelijk gerechtigden)

Dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen die eigenaren betreffen, zijn van overeenkomstige toepassing op opstallers, erfpachters, bekleemde meiers, vruchtgebruikers, houders van een recht van gebruik of bewoning van een onroerende zaak, en appartementseigenaren.

Artikel 12.3 (het inrichten van gebieden in het landelijk gebied)

1. Het inrichten van gebieden strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied in overeenstemming met de functies die aan de betrokken locaties zijn toegeedeeld.
2. Bij het inrichten van gebieden kunnen de volgende maatregelen en voorzieningen worden getroffen:
 - a. het wijzigen van het stelsel van wegen of waterstaatswerken,
 - b. aanleg, ontwikkeling, behoud, beheer of herstel van gebieden van belang uit een oogpunt van natuurbescherming of landschapsbehoud of van elementen van landschappelijke, recreatieve, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde, of cultureel erfgoed, en
 - c. andere maatregelen of voorzieningen van openbaar nut.
3. Bij het inrichten van gebieden kan worden voorzien in de toedeling van eigendom, het beheer en het onderhoud van voorzieningen van openbaar nut.
4. Herverkaveling kan deel uitmaken van het inrichten van gebieden, waarbij korting als bedoeld in artikel 12.29 kan worden toegepast als het nodig is de eigendom van onroerende zaken te verwerven.

Artikel 12.4 (bevoegdheid tot het inrichten van gebieden)

1. Gedeputeerde staten van de provincie waarin het in te richten gebied geheel of grotendeels ligt, kunnen overgaan tot het inrichten van dat gebied.
2. Als gedeputeerde staten overgaan tot de uitoefening van bevoegdheden die het inrichten van gebieden betreffen, beslist het bestuur van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers over de te leveren bijstand aan gedeputeerde staten.



Artikel 12.5 (locaties waaraan ook een militaire functie is toegeedeeld)

Bij het inrichten van een gebied wordt rekening gehouden met:

- a. het belang van een goede staat en werking van locaties waaraan ook een functie voor de landsverdediging is toegeedeeld, en
- b. de opvattingen van Onze Minister van Defensie over dat belang.

Artikel 12.6 (raming kosten herverkaveling en aandeel voor gezamenlijke eigenaren)

Als herverkaveling deel uitmaakt van het inrichten van gebieden, maken gedeputeerde staten een zo nauwkeurig mogelijke raming van de kosten daarvan en het aandeel van die kosten dat ten laste zal worden gebracht van de gezamenlijke eigenaren in het te herverkavelen blok.

AFDELING 12.2 INRICHTINGSBESLUIT

§ 12.2.1 Inrichtingsbesluit

Artikel 12.7 (vaststellen inrichtingsbesluit)

Gedeputeerde staten stellen gelijktijdig met het inrichtingsprogramma een inrichtingsbesluit vast, als voor het inrichten van het gebied:

- a. eigendom, beheer of onderhoud van voorzieningen van openbaar nut worden toegeedeeld,
- b. herverkaveling of korting wordt toegepast.

Artikel 12.8 (inhoud inrichtingsbesluit)

1. Een inrichtingsbesluit voorziet, voor zover van toepassing, in:
 - a. de toedeling van eigendom van wegen of waterstaatswerken,
 - b. de toedeling van het beheer en het onderhoud van openbare wegen,
 - c. de toedeling van eigendom, het beheer en het onderhoud van gebieden van belang uit een oogpunt van natuurbescherming of landschapsbehoud of van elementen van landschappelijke, recreatieve, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde, of cultureel erfgoed, en
 - d. de toedeling van eigendom, het beheer en het onderhoud van andere voorzieningen van openbaar nut.
2. Als herverkaveling deel uitmaakt van het inrichten van het gebied, bevat het inrichtingsbesluit een verbeelding waarop de begrenzing van het herverkavelingsblok zo nauwkeurig mogelijk is aangegeven.
3. Als het nodig is om de eigendom van onroerende zaken te verwerven voor de verwezenlijking van maatregelen en voorzieningen van openbaar nut, bevat het inrichtingsbesluit een aanduiding van die maatregelen en voorzieningen en bepaalt het dat daarvoor korting kan worden toegepast.

Artikel 12.9 (inhoud inrichtingsbesluit: openbaarheid van wegen)

1. In afwijking van de artikelen 8 en 9 van de Wegenwet kan in een inrichtingsbesluit worden bepaald dat een openbare weg aan het openbaar verkeer wordt onttrokken.
2. In afwijking van de artikelen 4 en 5 van de Wegenwet kan in een inrichtingsbesluit worden bepaald dat een weg die niet de bestemming van openbare weg had, voor het openbaar verkeer wordt opengesteld.
3. De onttrekking aan het openbaar verkeer en openstelling voor het openbaar verkeer, bedoeld in het eerste en tweede lid, gaan in op een tijdstip dat in het inrichtingsbesluit wordt bepaald.

Artikel 12.10 (bestaande rechten en gebruikstoestand)

1. Bij het inrichten van een gebied wordt geen wijziging gebracht in de rechten en de gebruikstoestand van:
 - a. begraafplaatsen, crematoria en bewaarplaatsen als bedoeld in de artikelen 23, 49 en 62, eerste lid, onder c, van de Wet op de lijkbezorging,
 - b. gesloten begraafplaatsen en graven of grafkelders als bedoeld in artikel 85 van de Wet op de lijkbezorging, binnen de termijnen, bedoeld in artikel 46, tweede en derde lid, van die wet en anders dan op de wijze, omschreven in artikel 46, derde lid, van die wet.



2. Zonder instemming van de eigenaar wordt geen wijziging gebracht in zijn rechten ten aanzien van gebouwen.

§ 12.2.2 Toedeling van eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen van openbaar nut

Artikel 12.11 (toedeling eigendom, beheer en onderhoud wegen en eigendom waterstaatswerken)

1. De toedeling van eigendom van wegen of waterstaatswerken, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, onder a, vindt plaats aan de betrokken openbare lichamen of andere rechtspersonen.
2. De toedeling van het beheer en het onderhoud van openbare wegen, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, onder b, vindt plaats aan de betrokken openbare lichamen.
3. In afwijking van het tweede lid kan het onderhoud van openbare wegen worden toegedeeld aan andere rechtspersonen dan openbare lichamen.

Artikel 12.12 (regels voor toedeling eigendom, beheer en onderhoud wegen en eigendom waterstaatswerken)

1. De toedeling van eigendom van openbare wegen of waterstaatswerken of beheer of onderhoud van openbare wegen aan een rechtspersoon, niet zijnde een openbaar lichaam, vindt alleen plaats als overeenstemming is bereikt met de betrokken rechtspersoon, tenzij de eigendom, het beheer of onderhoud voorafgaand aan het inrichten bij die rechtspersoon berustte.
2. De toedeling van eigendom van openbare wegen of waterstaatswerken en van beheer en onderhoud van openbare wegen aan openbare lichamen vindt plaats zonder geldelijke verrekening, tenzij dit tot onredelijke gevolgen voor het betrokken openbaar lichaam zou leiden.
3. Instemming van Onze Minister die het aangaat is vereist voor:
 - a. de onttrekking van de eigendom van openbare wegen of waterstaatswerken aan het Rijk,
 - b. de onttrekking van het beheer en het onderhoud van openbare wegen aan het Rijk,
 - c. de toedeling van de eigendom, het beheer of het onderhoud van openbare wegen aan het Rijk, tenzij de eigendom, het beheer of het onderhoud voorafgaand aan het inrichten van het gebied bij het Rijk berustte.

Artikel 12.13 (toedeling eigendom, beheer en onderhoud gebieden en andere voorzieningen van openbaar nut)

De eigendom, het beheer en het onderhoud van de gebieden en voorzieningen van openbaar nut, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, onder c en d, worden toegedeeld aan:

- a. de provincie, of
- b. een ander openbaar lichaam of een andere rechtspersoon dan de provincie, als dit lichaam of deze rechtspersoon daarmee instemt.

Artikel 12.14 (tijdstip overgang beheer of onderhoud wegen)

1. Voor zover het beheer of het onderhoud van openbare wegen, voorafgaand aan het inrichten van het gebied niet berustte bij het betrokken openbaar lichaam of de betrokken rechtspersoon, gaan het beheer en het onderhoud over op het tijdstip van bekendmaking van het inrichtingsbesluit.
2. Het beheer of het onderhoud gaan over op een later, door gedeputeerde staten te bepalen, tijdstip dan bedoeld in het eerste lid als:
 - a. aan bestaande wegen werkzaamheden tot verbetering daarvan worden uitgevoerd,
 - b. het nieuwe wegen betreft.

Artikel 12.15 (afwijkende regeling overgang beheer of onderhoud wegen)

1. Vanaf het tijdstip waarop gedeputeerde staten op grond van artikel 12.18 een instructie geven tot de uitvoering van werkzaamheden tot verbetering van bestaande wegen tot het tijdstip, bedoeld in artikel 12.14, tweede lid, berusten http://wetten.overheid.nl/BWBR0020748/geldigheidsdatum_29-10-2015 - Hoofdstuk6_Artikel31 het beheer of het onderhoud van de



betrokken wegen bij gedeputeerde staten van de provincie waarbinnen deze wegen geheel of grotendeels liggen.

2. Het beheer en het onderhoud van nieuwe openbare wegen berusten tot het tijdstip, bedoeld in artikel 12.14, tweede lid, bij gedeputeerde staten van de provincie waarbinnen deze wegen geheel of grotendeels liggen.

AFDELING 12.3 UITVOERING VAN HET INRICHTEN VAN GEBIEDEN

§ 12.3.1 Algemene bepalingen

Artikel 12.16 (bevoegd gezag uitvoering)

Gedeputeerde staten voeren het inrichtingsprogramma en, voor zover van toepassing, het inrichtingsbesluit uit.

Artikel 12.17 (fasering uitvoering)

1. Gedeputeerde staten kunnen het inrichtingsprogramma of het inrichtingsbesluit in delen uitvoeren.
2. Gedeputeerde staten kunnen bepalen bepaalde maatregelen of voorzieningen als bedoeld in artikel 12.3, tweede lid, alleen uit te voeren 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.

§ 12.3.2 Verrichten van werkzaamheden

Artikel 12.18 (instructie tot verrichten werkzaamheden)

1. Gedeputeerde staten van de provincie waar de werkzaamheden, vermeld in het inrichtingsprogramma, in hoofdzaak worden verricht, kunnen een instructie geven aan bestuursorganen van openbare lichamen anders dan het Rijk, waarbij het beheer of onderhoud van wegen, waterstaatswerken, gebieden van belang uit een oogpunt van natuurbescherming of landschapsbehoud of van elementen van landschappelijke, recreatieve, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde, of cultureel erfgoed, of andere voorzieningen van openbaar nut, berust of vermoedelijk komt te berusten. Bij de instructie kan worden bepaald dat deze bestuursorganen werkzaamheden verrichten ten aanzien van deze wegen, waterstaatswerken, gebieden, elementen, of andere voorzieningen van openbaar nut.
2. Bij de instructie kan een termijn worden gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de instructie.
3. Onze Minister die het aangaat beslist over de uitvoering van werkzaamheden ten aanzien van de wegen, waterstaatswerken, gebieden en voorzieningen van openbaar nut, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, waarvan het beheer of het onderhoud vermoedelijk bij het Rijk komt te berusten.

Artikel 12.19 (verrichten activiteiten na beschrijving)

Met het verrichten van activiteiten als bedoeld in artikel 10.10d, eerste lid, wordt niet begonnen dan nadat gedeputeerde staten een beschrijving van de betrokken onroerende zaak hebben gemaakt.

AFDELING 12.4 HERVERKAVELING

§ 12.4.1 Algemene bepalingen

Artikel 12.20 (bevoegd gezag)

Voor de toepassing van deze afdeling zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin het herverkavelingsblok geheel of grotendeels ligt het bevoegd gezag.



Artikel 12.21 (tijdelijk in gebruik geven percelen)

1. Het bevoegd gezag kan percelen of delen van percelen die tot een herverkavelingsblok behoren tijdelijk in gebruik geven.
2. Op het tijdelijk in gebruik geven van percelen zijn de voor pacht geldende wettelijke bepalingen niet van toepassing.
3. Het bevoegd gezag kan ook percelen die na toepassing van artikel 12.29, aanhef en onder c of d, aan openbare lichamen en rechtspersonen worden toegewezen daaraan tijdelijk in gebruik geven.

§ 12.4.2 Het ruilbesluit

Artikel 12.22 (vaststellen ruilbesluit)

1. Voor ieder herverkavelingsblok wordt een ruilbesluit vastgesteld.
2. Het ruilbesluit bevat:
 - a. een lijst van rechthebbenden, en
 - b. bepalingen over kavels en rechten.

Artikel 12.23 (lijst van rechthebbenden)

1. De lijst van rechthebbenden vermeldt voor de percelen binnen het herverkavelingsblok zo volledig mogelijk voor alle rechthebbenden de aard en de omvang van het door hen ingebrachte recht.
2. De lijst van rechthebbenden wordt opgemaakt aan de hand van de openbare registers en de basisregistratie kadaster, bedoeld in artikel 48 van de Kadasterwet.
3. Nadat het ruilbesluit onherroepelijk is geworden, worden alleen degenen die voorkomen op de lijst van rechthebbenden of hun rechtverkrijgenden als rechthebbende erkend.
4. Rechtverkrijgende is:
 - a. degene die een onroerende zaak of een beperkt recht verkrijgt en waarvan de verkrijging blijkt uit in de openbare registers ingeschreven stukken,
 - b. degene die schuldeiser wordt van een verbintenis die ten aanzien van een onroerende zaak een verplichting als bedoeld in artikel 252 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek inhoudt en dit blijkt uit in de openbare registers ingeschreven stukken,
 - c. degene die onder algemene titel een recht van huur verkrijgt dat is vermeld op de lijst van rechthebbenden.

Artikel 12.24 (bepalingen over kavels en rechten)

1. De bepalingen over kavels en rechten in het ruilbesluit omvatten:
 - a. de kavelindeling,
 - b. de toewijzing van rechten op kavels aan rechthebbenden,
 - c. de begrenzing van de eigendom van de openbare wegen of waterstaatswerken, gebieden, elementen en de andere voorzieningen van openbaar nut, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid,
 - d. de te handhaven, op te heffen en te vestigen pachtverhoudingen, onder vermelding van de in artikel 12.28, derde lid, bedoelde bepalingen over de duur en verlengbaarheid van de pachtovereenkomst,
 - e. de in artikel 12.35 bedoelde regeling, opheffing of vestiging van de beperkte rechten, het recht van huur en de lasten die voor de onroerende zaken bestaan, en
 - f. de bepalingen over de ingebruikneming van de kavels.
2. De toewijzing heeft alleen betrekking op de kavels binnen het herverkavelingsblok.
3. In afwijking van het tweede lid kunnen in het ruilbesluit met toestemming van rechthebbenden op niet in het herverkavelingsblok liggende onroerende zaken, regelingen worden opgenomen over grenswijzigingen, burenrchten en erfdiensbaarheden.
4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de toewijzing, bedoeld in het eerste lid.



Artikel 12.25 (uitweg kavel)

Bij de kavelindeling wordt elke kavel zo gevormd dat deze uitweg heeft op een openbare weg en zo mogelijk daaraan grenst.

Artikel 12.26 (aanspraak eigenaar: aard, hoedanigheid en gebruiksbestemming)

1. Bij de toewijzing van rechten op kavels heeft iedere eigenaar aanspraak op verkrijging van een recht van dezelfde aard als hij had op de in een herverkavelingsblok liggende onroerende zaken.
2. Voor zover het belang van het inrichten zich hiertegen niet verzet, wordt aan iedere eigenaar een recht toegewezen voor onroerende zaken van gelijke hoedanigheid en gebruiksbestemming als door hem is ingebracht.
3. Bij regeling van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden nadere regels gesteld over de in het tweede lid bedoelde gelijke hoedanigheid en gebruiksbestemming.

Artikel 12.27 (aanspraak pachter bij toewijzing)

1. Bij de toewijzing van rechten op kavels heeft iedere pachter aanspraak op verkrijging van een recht van dezelfde aard als hij had op de in een herverkavelingsblok liggende onroerende zaken.
2. De artikelen 12.26, tweede en derde lid, 12.30, 12.31 en 12.33 zijn van overeenkomstige toepassing.
3. De aanspraak bestaat alleen als de pachtovereenkomst op grond van artikel 16.125, eerste lid, aan het bevoegd gezag ter registratie is toegezonden.

Artikel 12.28 (bestaande en nieuwe pachtverhoudingen)

1. In het ruilbesluit blijven bestaande pachtverhoudingen zo veel mogelijk in stand.
2. Als het belang van de herverkaveling dat dringend eist, kan bij het ruilbesluit een bestaande pachtverhouding worden opgeheven en een nieuwe pachtverhouding worden gevestigd waarbij aan een verpachter een pachter uit de in artikel 12.27, eerste lid, bedoelde pachters wordt toegewezen.
3. In een geval als bedoeld in het tweede lid voorziet het ruilbesluit erin dat de pachter en de verpachter zo veel mogelijk dezelfde aanspraken houden als zij aan de opgeheven pachtverhouding konden ontleen. Het ruilbesluit bepaalt tot welk tijdstip de uit een nieuw gevestigde pachtverhouding voortvloeiende pachtovereenkomst zal gelden en of deze overeenkomst, als deze voor kortere dan de wettelijke duur zal gelden, voor verlenging vatbaar is.

Artikel 12.29 (korting)

Als herverkaveling deel uitmaakt van het inrichten van het gebied, wordt bij ieder herverkavelingsblok de totale oppervlakte van alle bij de herverkaveling betrokken percelen tot een maximum van vijf procent verminderd met de oppervlakte van alle in het herverkavelingsblok opgenomen percelen:

- a. die in het belang van de herverkaveling nodig is voor het tot stand brengen of verbeteren van openbare wegen en waterstaatswerken,
- b. die nodig is voor de aanleg van voorzieningen die met de openbare wegen en waterstaatswerken, bedoeld onder a, samenhangen,
- c. die nodig is voor de verwezenlijking van maatregelen en voorzieningen voor gebieden die van belang zijn uit een oogpunt van natuurbescherming of landschapsbehoud, en voor elementen van landschappelijke, recreatieve, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde, of cultureel erfgoed,
- d. die bestemd is voor andere maatregelen en voorzieningen van openbaar nut.

Artikel 12.30 (aanspraak eigenaar: oppervlakte)

1. Bij de toewijzing van rechten op kavels heeft iedere eigenaar aanspraak op een oppervlakte in kavels die gelijk is aan de oppervlakte van de door hem ingebrachte percelen. Deze oppervlakte



wordt verminderd met het percentage waarmee de totale oppervlakte van alle in het herverkavelingsblok opgenomen percelen op grond van artikel 12.29 is verminderd.

2. De totale oppervlakte, bedoeld in het eerste lid, tweede zin, is de oppervlakte van alle in het herverkavelingsblok opgenomen percelen, verminderd met de oppervlakte van de onroerende zaken die in een onteigeningsbeschikking voor onteigening zijn aangewezen.
3. Het bevoegd gezag kan van het eerste lid afwijken als toepassing van dat lid in de weg zou staan aan de totstandkoming van een behoorlijke herverkaveling. Als geen overeenstemming is bereikt met de eigenaar en degene die op de onroerende zaak een recht van hypotheek of grondrente heeft, kan deze afwijking ten hoogste vijf procent bedragen van de oppervlakte waarop de eigenaar op grond van het eerste lid aanspraak heeft. De toepassing van deze afwijking in samenhang met de toepassing van artikel 12.29 leidt niet tot een toewijzing van een oppervlakte die meer dan vijf procent kleiner is dan de oppervlakte van de door de eigenaar ingebrachte kavels.

Artikel 12.31 (algehele vergoeding in geld na korting bij onrendabele kavels)

In het ruilbesluit kan worden bepaald dat een eigenaar, in afwijking van artikel 12.30, eerste lid, een algehele vergoeding in geld ontvangt als de oppervlakte van zijn in een herverkavelingsblok liggende onroerende zaken zo gering is dat toepassing van artikel 12.30 zou leiden tot de vorming van een niet behoorlijk te exploiteren kavel en hij geen redelijk belang heeft bij de verkrijging van een dergelijke kavel.

Artikel 12.32 (betaling bij toedeling percelen voor voorzieningen van openbaar nut)

Toedeling van percelen voor voorzieningen van openbaar nut, voor zover daarin is voorzien door toepassing van korting op grond van artikel 12.29, aanhef en onder c of d, vindt plaats tegen betaling van een tussen gedeputeerde staten en een ander openbaar lichaam of een andere rechtspersoon overeengekomen bedrag, dat niet minder bedraagt dan de werkelijke waarde van het perceel.

Artikel 12.33 (algehele vergoeding in geld bij toedeling percelen voor voorzieningen van openbaar nut)

In afwijking van artikel 12.30, eerste lid, ontvangt de eigenaar van onroerende zaken die zijn opgenomen in de toedeling, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, onder c of d, voor die zaken op aanvraag een algehele vergoeding in geld voor zover:

- a. die toedeling gebeurt met toepassing van artikel 12.29, aanhef en onder c of d, en
- b. vergoeding in geld bijdraagt aan de verwezenlijking van het inrichtingsprogramma.

Artikel 12.34 (waardering percelen voor voorzieningen van openbaar nut)

Als de toedeling, bedoeld in artikel 12.32, een perceel betreft waarvoor de eigenaar of pachter een beroep heeft gedaan op artikel 12.33, vindt de toedeling aan het openbaar lichaam of de andere rechtspersoon in afwijking van artikel 12.33 plaats tegen betaling van een bedrag dat gelijk is aan de in artikel 12.33 bedoelde vergoeding, of tegen de werkelijke waarde van het perceel, als die waarde hoger is.

Artikel 12.35 (beperkte rechten en conservatoir en executoriaal beslag)

1. Voor zover onroerende zaken in de bepalingen over rechten en kavels zijn opgenomen, worden de niet onder artikel 12.26 begrepen beperkte rechten, het recht van huur en de lasten die voor die onroerende zaken bestaan, in de bepalingen over rechten en kavels geregeld of opgeheven onder regeling van de geldelijke gevolgen daarvan in het besluit geldelijke regelingen. Ruilverkavelings-, herinrichtings-, reconstructie- en landinrichtingsrenten worden afgekocht volgens de daarvoor geldende wettelijke bepalingen.
2. In het belang van de herverkaveling kan in de bepalingen over kavels en rechten worden bepaald dat beperkte rechten worden gevestigd.
3. Hypotheken gaan met behoud van hun rang over op de kavels of gedeelten van kavels die in de plaats van de onroerende zaak waarop zij rusten worden toegewezen. In gevallen bedoeld in de artikelen 12.31 en 12.33 waarin een algehele vergoeding in geld wordt toegekend, oefenen de hypotheekhouder en degene die op de zaak een recht van grondrente had, hun rechten uit op de wijze, omschreven in artikel 15.29.



4. Conservatoire en executoriale beslagen gaan over op de kavels of gedeelten van kavels die in de plaats van de onroerende zaak waarop zij zijn gelegd worden toegewezen en op de geldsommen die in de plaats van kavels of voor onderbedeling worden toegekend.

§ 12.4.3 Het besluit geldelijke regelingen

Artikel 12.36 (vaststellen besluit geldelijke regelingen)

Voor het herverkavelingsblok wordt een besluit geldelijke regelingen vastgesteld.

Artikel 12.37 (inhoud besluit geldelijke regelingen)

1. Het besluit geldelijke regelingen bevat:
 - a. de uitkomst van de schatting, bedoeld in artikel 12.38, eerste lid, aanhef en onder a, en de zo nauwkeurig mogelijke opgave van de daaruit op grond van artikel 13.9, tweede lid, voortvloeiende kosten voor de eigenaren,
 - b. de uitkomst van de schatting, bedoeld in artikel 12.38, eerste lid, aanhef en onder b, en de zo nauwkeurig mogelijke opgave van de daarmee verband houdende geldelijke verrekeningen,
 - c. een opgave van de geldelijke verrekening voor de eigenaren als gevolg van:
 - 1°. toepassing van de artikelen 12.31, 12.33 en 12.39,
 - 2°. toepassing van artikel 12.35,
 - 3°. toe te kennen schadevergoedingen, anders dan die bedoeld in afdeling 15.2 vanwege een gedoogplicht als bedoeld in de artikelen 10.10a tot en met 10.10e, en
 - 4°. de overige zaken, en
 - d. een opgave van de geldelijke verrekeningen voor de pachters als gevolg van de toepassing van artikel 12.27 in samenhang met de artikelen 12.31 en 12.33.
2. In verband met de verrekening, bedoeld in het eerste lid, onder c, onder 1°, stellen gedeputeerde staten de agrarische verkeerswaarde van de percelen vast.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de toepassing van het eerste lid en over de bepaling van de agrarische verkeerswaarde, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 12.38 (schatting en voorbereiding besluit geldelijke regelingen)

1. Gedeputeerde staten schatten:
 - a. de waardeverandering van de onroerende zaken als gevolg van het inrichten voor iedere eigenaar,
 - b. de geldelijke verrekeningen tussen de oude en de nieuwe eigenaar bij overgang van onroerende zaken, van:
 - 1°. de waardeverandering, als gevolg van een gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteit als bedoeld in de bijlage
 - 2°. de waarde van gebouwen, werken en beplantingen,
 - 3°. de andere dan de agrarische waarde,
 - 4°. de overige zaken.
2. De schatting vindt plaats volgens de regels, bedoeld in de artikelen 12.24, vierde lid, en 12.37, derde lid.
3. Het ontwerp van het besluit geldelijke regelingen wordt opgesteld met inachtneming van het onherroepelijk geworden ruilbesluit, tenzij gedeputeerde staten bepalen dat het ontwerp van het ruilbesluit en het ontwerp van het besluit geldelijke regelingen gelijktijdig ter inzage worden gelegd.

Artikel 12.39 (verrekening)

Het verschil in oppervlakte, hoedanigheid of gebruiksbestemming tussen de ingebrachte en de na toepassing van de artikelen 12.29 tot en met 12.31 en 12.33 toegedeelde kavels wordt met de eigenaren in geld verrekend.

Artikel 12.40 (verrekening waardevermeerdering)

Als een gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteit leidt tot een waardevermeerdering van een onroerende zaak, wordt die waardevermeerdering alleen vergoed als voor die gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteit een omgevingsvergunning is verleend.



Artikel 12.41 (titel voor vorderingen)

Zodra de beroepstermijn voor een besluit geldelijke regelingen is verstreken, of, als beroep is ingesteld, op het beroep is beslist, geldt het besluit als titel voor de daarin omschreven vorderingen.

AFDELING 12.5 OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 12.42 (geldelijke gevolgen vermindering schuldplichtigheid)

Wanneer cassatie als bedoeld in artikel 16.82c leidt tot een vermindering van de schuldplichtigheid van een of meer belanghebbenden, worden de geldelijke gevolgen daarvan door de provincie gedragen.

Artikel 12.43 (rechtsgevolg inschrijving uitspraak)

Door inschrijving van de uitspraak in beroep, bedoeld in artikel 16.33l, eerste lid, in de openbare registers wordt de in die uitspraak omschreven eigendom verkregen door de in die uitspraak genoemde openbare lichamen of andere rechtspersonen.

AFDELING 12.6 KAVELRUIL

Artikel 12.44 (kavelruilovereenkomst)

1. Een kavelruilovereenkomst is een overeenkomst waarbij 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, die schriftelijk wordt aangegaan en in de openbare registers wordt ingeschreven. Titel 7 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing op de bedoelde massa.
2. Aan een kavelruilovereenkomst kunnen ook partijen deelnemen die tegen inbreng van een geldsom onroerende zaken bedingen of tegen inbreng van onroerende zaken een geldsom bedingen. Overeenkomsten waaraan drie partijen deelnemen, worden alleen als kavelruil aangemerkt als alle partijen onroerende zaken inbrengen en ten hoogste een van hen daartegen alleen een geldsom bedingt.
3. Als een kavelruilovereenkomst onroerende zaken omvat waarop hypotheek, conservatoire beslagen of executoriale beslagen rusten, is de overeenkomst alleen rechtsgeldig als zij ook door de hypotheekhouders of beslagleggers is medeondertekend.
4. Een kavelruilakte wordt ondertekend door hen die daarvoor bij de kavelruilovereenkomst bevoegd worden verklaard en wordt ingeschreven in de openbare registers.

Artikel 12.45 (inschrijving kavelruilovereenkomst)

1. Een kavelruilovereenkomst bindt ook degenen die de deelnemende partijen na het tijdstip van inschrijving onder bijzondere titel opvolgen in hun rechten op de betrokken onroerende zaken.
2. Als na de inschrijving komt vast te staan dat een of meer van de partijen bij de kavelruilovereenkomst geen eigenaar waren, maar wel in de basisregistratie kadaster als zodanig stonden vermeld, wordt de overeenkomst geacht rechtsgeldig tot stand te zijn gekomen en treedt de werkelijke eigenaar in de rechten en plichten die de in zijn plaats opgetreden partij onbevoegd heeft verworven en op zich heeft genomen.
3. In afwijking van artikel 50 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek is artikel 3 van dat boek niet van overeenkomstige toepassing op de ingeschreven kavelruilovereenkomst.

Artikel 12.46 (toepasselijkheid andere bepalingen)

1. In een kavelruilovereenkomst kunnen de artikelen 12.35, tweede, derde en vierde lid, 16.136, tweede en derde lid, en 16.137, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing worden verklaard.
2. In de kavelruilakte wordt vermeld welke van de in het eerste lid genoemde bepalingen van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.



Artikel 12.47 (kavelruil landelijk gebied)

1. Een kavelruil landelijk gebied is een kavelruilovereenkomst die strekt tot verbetering van een gebied in overeenstemming met de functies die aan de betrokken locaties zijn toegeedeeld en geen betrekking heeft op de in het tweede lid bedoelde kavels of de rechten die met betrekking tot die kavels bestaan.
2. De kavelruilovereenkomst voor kavelruil landelijk gebied heeft geen betrekking op:
 - a. kavels die deel uitmaken van een ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van kavels:
 - 1°. dat in gebruik is voor wonen, met inbegrip van verblijfsrecreatie, niet-agrarische bedrijvigheid en sociaal-culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur,
 - 2°. waaraan functies zijn toegeedeeld die een gebruik als bedoeld onder 1° mogelijk maken,
 - 3°. waaraan volgens een ontwerpbesluit tot vaststelling van een omgevingsplan of het ontwerp van een projectbesluit die functies zullen worden toegeedeeld,
 - b. kavels waar ontgronding plaatsvindt, tenzij die volgens de voorschriften die zijn verbonden aan de omgevingsvergunning voor de ontgrondingsactiviteit na de ontgronding geschikt worden gemaakt voor landbouwdoeleinden, kleinschalige recreatie of de ontwikkeling van natuur, of
 - c. de beperkte rechten met betrekking tot de kavels, bedoeld in de onderdelen a en b.
3. Een bedrijfsverplaatsing, waarbij de gronden van het achtergelaten bedrijf worden gebruikt om onroerende zaken samen te voegen en de gegeven massa op een bepaalde wijze te verkavelen, kan worden opgenomen in een kavelruilovereenkomst voor kavelruil landelijk gebied.

H

Aan hoofdstuk 13 worden twee afdelingen toegevoegd, luidende:

AFDELING 13.5 FINANCIËLE BEPALINGEN INRICHTEN VAN GEBIEDEN

Artikel 13.8 (kosten inrichten gebied)

De kosten van het inrichten van een gebied als bedoeld in artikel 12.3 worden gedragen door de provincie, voor zover zij niet op grond van de artikelen 13.9 en 13.10 worden gedragen door andere openbare lichamen of eigenaren.

Artikel 13.9 (andere openbare lichamen en eigenaren)

1. Ten laste van andere openbare lichamen dan de provincie komen de kosten waartoe zij zich op grond van 12.15, tweede lid, of op een andere manier bij overeenkomst hebben verplicht.
2. Ten laste van de eigenaren van de in een herverkaveling betrokken onroerende zaken gezamenlijk komen de kosten van herverkaveling die zijn gemaakt voor het herverkavelingsblok.
3. Op de kosten die ten laste van de eigenaren komen, worden in mindering gebracht:
 - a. kosten van herverkaveling die door een subsidie of andere overheidsbijdrage worden gedekt,
 - b. kosten van herverkaveling waarvan de betaling bij overeenkomst is verzekerd,
 - c. bedragen die op grond van artikel 12.32 door een openbaar lichaam of andere rechtspersonen zijn betaald voor de toewijzing van percelen voor voorzieningen van openbaar nut met uitzondering van bedragen die zijn betaald als algehele vergoeding in geld als bedoeld in artikel 12.33.
4. De kosten die ten laste van de eigenaren gezamenlijk komen, worden over de eigenaren omgeslagen zoals bepaald in het besluit geldelijke regelingen. Iedere eigenaar is schuldplchtig voor de over hem omgeslagen kosten.
5. Nadat de beroepstermijn voor het besluit geldelijke regelingen is verstreken, of, als beroep is ingesteld, op het beroep is beslist, worden de kosten die over de eigenaren worden omgeslagen gecorrigeerd met een door gedeputeerde staten vastgestelde correctiefactor. Deze factor is het quotiënt van de definitieve kosten en de kosten die oorspronkelijk in het besluit geldelijke regelingen waren opgenomen.



Artikel 13.10 (heffing en invordering kosten inrichten gebied)

1. Op de heffing en de invordering van de over de eigenaren omgeslagen kosten zijn de artikelen 227, 227a, 228, 228b, 228c, 232, 232aa, 232b, 232c, 232d, 232e, 232f en 232h van de Provinciewet van overeenkomstige toepassing.
2. De omgeslagen kosten worden geheven bij wege van aanslag.
3. Als de over een eigenaar omgeslagen kosten geringer zijn dan een bij provinciale verordening vast te stellen bedrag, worden deze kosten niet geheven.
4. Als voor eenzelfde onroerende zaak twee of meer eigenaren kostenplichtig zijn en het derde lid op geen van hen van toepassing is, kan de belastingaanslag op naam van een van hen worden gesteld. In dat geval kan:
 - a. de ontvanger de aanslag op de gehele onroerende zaak verhalen op degene op wiens naam de belastingaanslag is gesteld, zonder rekening te houden met de rechten van de overige kostenplichtigen,
 - b. de kostenplichtige die de belastingaanslag heeft voldaan, wat hij meer heeft voldaan dan overeenkomt met zijn kostenplicht verhalen op de overige kostenplichtigen naar evenredigheid van ieders kostenplicht, tenzij bij overeenkomst een afwijkende regeling is getroffen.
5. Bezwaar en beroep als bedoeld in hoofdstuk V, afdeling 1 of afdeling 2, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, kunnen niet de hoogte van de omgeslagen kosten betreffen.
6. Artikel 17, tweede lid, tweede zin, van de Invorderingswet 1990 blijft buiten toepassing.

AFDELING 13.6 KOSTENVERHAAL BIJ BOUWACTIVITEITEN EN ACTIVITEITEN VANWEGE GEBRUIKSWIJZIGINGEN

Artikel 13.11 (verhalen van kosten)

1. Op degene die bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bouwactiviteiten of activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel verricht, verhaalt het bestuursorgaan de kosten die het vanwege bij die maatregel aangewezen werken, werkzaamheden en maatregelen maakt, voor zover:
 - a. de werken, werkzaamheden en maatregelen toerekenbaar zijn aan de kostenverhaalslocatie, en
 - b. de kosten proportioneel zijn in verhouding tot het profijt dat de kostenverhaalslocatie ervan heeft.
2. Kosten worden verhaald tot ten hoogste het bedrag van de waardevermeerdering van de locatie waar de activiteit wordt verricht, die optreedt of zal optreden als gevolg van de activiteit.
3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden het bestuursorgaan kan besluiten om de kosten geheel of gedeeltelijk niet te verhalen.
4. Deze afdeling is niet van toepassing voor zover het verhalen van kosten als bedoeld in het eerste en tweede lid is verzekerd vanwege een overeenkomst als bedoeld in artikel 13.14, eerste lid.

Artikel 13.12 (verbod activiteit te verrichten)

Het is verboden een op grond van artikel 13.11, eerste lid, aangewezen activiteit te verrichten, voordat de op grond van deze afdeling verschuldigde kosten zijn betaald.

Artikel 13.13 (kostenverhaal in omgevingsplan, omgevingsvergunning en projectbesluit)

1. In het omgevingsplan:
 - a. worden kostenverhaalslocaties aangewezen waarbinnen de kosten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, worden gemaakt,
 - b. wordt per kostenverhaalslocatie bepaald welke werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het gebied ten dele profijt heeft, naar evenredigheid aan die locatie worden toegerekend,
 - c. worden regels gesteld over:
 - 1°. de verdeling van de kosten over de activiteiten,



- 2°. de raming van de waardevermeerdering, en
- 3°. de eindafrekening van de kosten.

2. In het omgevingsplan kan een raming van de kosten worden opgenomen en de per activiteit verschuldigde geldsom.
3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op:
 - a. een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel,
 - b. een projectbesluit.
4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de toepassing van het eerste tot en met derde lid.

Artikel 13.14 (wijze van kostenverhaal)

1. De rechtspersoon waarvan het bevoegd gezag een orgaan is, kan met degene die de kosten verschuldigd is een overeenkomst aangaan waarin het kostenverhaal wordt verzekerd.
2. Als er geen overeenkomst is aangegaan, wordt de verschuldigde geldsom bij beschikking vastgesteld volgens hetgeen daarover is bepaald in of op grond van deze wet en in het omgevingsplan, de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 13.13, derde lid, onder a, of het projectbesluit.
3. De beschikking bevat een raming van de kosten waarop de verschuldigde geldsom is gebaseerd.

Artikel 13.15 (betaling na aanvang activiteit)

1. Bij de beschikking, bedoeld in artikel 13.14, derde lid, kan worden bepaald dat de betaling geheel of gedeeltelijk na het begin van de activiteit plaatsvindt, mits aan de beschikking voorschriften worden verbonden over het stellen van aanvullende zekerheden voor de betaling van de verschuldigde geldsom. Het verbod, bedoeld in artikel 13.12, geldt dan niet.
2. Bij het uitblijven van betaling kan het bevoegd gezag de verschuldigde geldsom invorderen bij dwangbevel.

Artikel 13.16 (voorwaarden eindafrekening)

1. De regeling voor de eindafrekening, bedoeld in artikel 13.13, eerste lid, aanhef en onder c, onder 3°, leidt er niet toe dat er een aanvullende geldsom is verschuldigd.
2. Als een opnieuw berekende geldsom meer dan vijf procent lager is dan de betaalde geldsom, betaalt het bevoegd gezag binnen vier weken na de eindafrekening het verschil, voor zover het groter is dan vijf procent, naar evenredigheid terug met rente.

Artikel 13.17 (hoogte en begrenzing van verhaalbare kostensoorten)

Bij regeling van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden regels gesteld over de hoogte en de begrenzing van een of meer van de verhaalbare kostensoorten. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt naar het type locatie en de aard en omvang van de activiteit.

|

Hoofdstuk 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Afdeling 15.3 komt te luiden:



AFDELING 15.3 SCHADELOOSSTELLING BIJ ONTEIGENING

§ 15.3.1 Recht op en vaststelling van schadeloosstelling bij onteigening

Artikel 15.16 (recht op schadeloosstelling)

De eigenaar van een zaak die in een onteigeningsbeschikking voor onteigening is aangewezen, heeft recht op schadeloosstelling.

Artikel 15.17 (omvang schadeloosstelling)

Schade die een eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk lijdt door een onteigening op grond van deze wet wordt volledig vergoed.

Artikel 15.18 (schadeloosstelling huurverkoper)

Bij onteigening van een krachtens huurkoop verkochte zaak wordt uit het bedrag van de werkelijke waarde van de zaak aan de huurverkoper een schadeloosstelling toegekend vanwege de aanspraken uit de huurkoopovereenkomst die hij verliest.

Artikel 15.19 (peildatum)

Bij het vaststellen van de schadeloosstelling wordt uitgegaan van de dag waarop de onteigeningsakte is ingeschreven in de openbare registers.

Artikel 15.20 (schadeverhogende veranderingen)

1. Bij het vaststellen van de schadeloosstelling blijven veranderingen die kennelijk tot stand zijn gebracht om de schadeloosstelling te verhogen, buiten beschouwing.
2. Bij het vaststellen van de schadeloosstelling blijven veranderingen die tot stand zijn gebracht na de terinzagelegging van de ontwerponteigeningsbeschikking, buiten beschouwing, tenzij het normale of noodzakelijke veranderingen betreft die aansluiten bij de aard en het gebruik van de onroerende zaak op het tijdstip van de terinzagelegging.

Artikel 15.21 (werkelijke waarde)

1. De werkelijke waarde van de onteigende zaak wordt vergoed.
2. Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs die tot stand zou zijn gekomen bij een veronderstelde vrije koop in het economische verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper.
3. In bijzondere gevallen wordt de werkelijke waarde naar een andere maatstaf bepaald.

Artikel 15.22 (invloed van werken en plannen voor werken)

Bij het vaststellen van de schadeloosstelling wordt geen rekening gehouden met voordelen of nadelen die zijn ontstaan door:

- a. de verwezenlijking van het onteigeningsbelang waarvoor wordt onteigend, voor zover dat een overheidswerk betreft,
- b. overheidswerken die in verband staan met de verwezenlijking van het onteigeningsbelang waarvoor wordt onteigend,
- c. de plannen voor de werken, bedoeld onder a en b.

Artikel 15.23 (bepalen prijs bij complex)

Bij het bepalen van de prijs van de onteigende zaak, bedoeld in artikel 15.21, tweede lid, wordt rekening gehouden met:

- a. ter plaatse geldende voorschriften en gebruiken over baten en lasten, die uit de exploitatie van de zaak of van een complex van als één geheel in exploitatie te brengen of gebrachte zaken waarvan zij deel uitmaakt, naar verwachting zullen voortvloeien, en over de omslag van deze baten en lasten, voor zover een redelijk handelende verkoper en koper hiermee rekening plegen te houden, en
- b. alle functies die in het omgevingsplan zijn toegedeeld aan locaties van zaken die deel uitmaken van het complex, en alle met het oog op die functies gestelde regels, waarbij elke functie en

regel de waardering van alle zaken binnen het complex beïnvloedt.

Artikel 15.24 (invloed van tot uitvoering gekomen functies)

1. Bij het bepalen van de werkelijke waarde van de onteigende zaak, bedoeld in artikel 15.21, eerste lid, wordt de prijs van de onteigende zaak, bedoeld in artikel 15.21, tweede lid, vermindert of vermeerderd met voordelen of nadelen als gevolg van functies die voor het eerst of opnieuw tot verwezenlijking komen, of verwezenlijkt blijven, door de verwezenlijking van het onteigeningsbelang waarvoor wordt onteigend, voor zover deze voordelen of nadelen ook na toepassing van artikel 15.23 redelijkerwijze niet of niet geheel ten bate of ten laste van de onteigende behoren te blijven.
2. Een vermeerdering van de prijs op grond van het eerste lid wordt verminderd met de vergoeding die in verband daarmee op grond van artikel 15.1, eerste lid, onder c, e, i of j, is toegekend.

Artikel 15.25 (wettelijke rente)

Onder een schadeloosstelling is de wettelijke rente daarvan begrepen. De wettelijke rente wordt gerekend vanaf de dag waarop de rechtbank de schadeloosstelling heeft vastgesteld.

Artikel 15.26 (schakelbepaling voor rechten)

1. Ook recht op schadeloosstelling hebben:
 - a. erfpachters,
 - b. opstallers,
 - c. eigenaren van een heersend erf,
 - d. rechthebbenden op rechten van gebruik en bewoning,
 - e. rechthebbenden op rechten als bedoeld in artikel 150, vijfde lid, van de Overgangswet Nieuw Burgerlijk Wetboek,
 - f. bezitters,
 - g. huurkopers,
 - h. huurders, waaronder ook onderhuurders aan wie bevoegdlijk is onderverhuurd,
 - i. pachters, waaronder ook onderpachters aan wie bevoegdlijk is onderverpacht, en
 - j. schuldeisers die de nakoming van een verplichting als bedoeld in artikel 252 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek kunnen vorderen.
2. De artikelen 15.16 tot en met 15.25 zijn overeenkomstige toepassing op het vaststellen van de schadeloosstelling voor deze rechthebbenden, tenzij in de artikelen 15.27 tot en met 15.34 anders is bepaald.

Artikel 15.27 (schadeloosstelling huurder)

1. Bij het vaststellen van de schadeloosstelling voor de huurder wordt rekening gehouden met de kans dat de huurverhouding zonder de onteigening zou hebben voortgeduurd.
2. Als de huurovereenkomst is aangegaan na de terinzagelegging van de ontwerponteigeningsbeschikking, heeft de huurder geen recht op schadeloosstelling. De huurder heeft dan een vordering tot schadevergoeding tegen de verhuurder, tenzij zij anders zijn overeengekomen.

Artikel 15.28 (schadeloosstelling pachter)

1. Op het vaststellen van de schadeloosstelling voor de pachter is artikel 377, vierde tot en met zevende lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing. Voor de toepassing van het zevende lid van dat artikel geldt de terinzagelegging van de ontwerponteigeningsbeschikking als peildatum.
2. Als de pachtovereenkomst na de terinzagelegging van de ontwerponteigeningsbeschikking is aangegaan, heeft de pachter geen recht op schadeloosstelling. De pachter heeft dan een vordering tot schadevergoeding tegen de verpachter, tenzij zij anders zijn overeengekomen.

Artikel 15.29 (positie hypotheekhouder en ingeschreven beslaglegger – schadeloosstelling)

1. De hypotheekhouder en de ingeschreven beslaglegger hebben geen recht op afzonderlijke schadeloosstelling. Alleen wanneer zij een verweerschrift hebben ingediend in de procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling, kunnen zij zich tegenover de onteigenaar beroepen



op hun rechten krachtens artikel 229 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 507a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Zij oefenen die rechten uit op het bedrag van de werkelijke waarde en de waardevermindering van het overblijvende, zoals dat bedrag toekomt aan de hypotheekgever, de beslagene en de beperkt gerechtigde, wier recht niet tegen hen kan worden ingeroepen.

2. Als alle in het eerste lid vermelde belanghebbenden overeenstemming hebben bereikt over de verdeling, bepaalt de rechter wat aan ieder van hen moet worden betaald. Wanneer geen overeenstemming is bereikt, worden de bedragen in hun geheel toegewezen aan de hypotheekhouder, hoogste in rang, die een verweerschrift heeft ingediend of, als geen hypotheekhouder een verweerschrift heeft ingediend, aan de daarvoor door de eerst ingeschreven beslaglegger aangewezen notaris of deurwaarder, en vindt verdeling plaats met toepassing van de regels voor de verdeling van de opbrengst, bedoeld in het Tweede Boek, tweede titel, derde afdeling, respectievelijk in het Tweede Boek, derde titel, vijfde afdeling, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
3. Voor de toepassing van het tweede lid hoeft de beslaglegger geen verweerschrift in te dienen, als hij aan de onteigenaar bij exploit meedeelt zijn rechten uit artikel 507a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering te bepalen tot het deel van de in het eerste lid bedoelde bedragen, dat voor de beslagene is bestemd.

Artikel 15.30 (positie hypotheekhouder en ingeschreven beslaglegger – voorlopige schadeloosstelling)

1. Op de voorlopige schadeloosstelling, bedoeld in artikel 15.42, en de verhogingen daarvan is artikel 15.29 van overeenkomstige toepassing.
2. Bij de verdeling tussen de belanghebbenden onderling oefenen de hypotheekhouder en de beslagleggers hun rechten op de voorlopige schadeloosstelling en de verhogingen daarvan uit voor zover zij kunnen worden beschouwd als een voorschot op het in artikel 15.29, eerste lid, derde zin, bedoelde bedrag.
3. Op verzoek van elk van de belanghebbenden kan de rechter-commissaris in een rangregeling bepalen dat deze niet zal worden gesloten voordat de beschikking waarbij de schadeloosstelling is vastgesteld, kracht van gewijsde heeft gekregen.
4. Als de verrekening, bedoeld in artikel 15.44, tot gevolg heeft dat een belanghebbende wordt veroordeeld het te veel ontvangen bedrag aan de onteigenaar terug te betalen, kan elk van de belanghebbenden bij de rangregeling binnen een jaar nadat de beschikking waarin de rechtbank de schadeloosstelling heeft vastgesteld, kracht van gewijsde heeft gekregen, heropening van een gesloten rangregeling vragen en kan de rechter-commissaris hen die teveel hebben ontvangen bij bevelschrift gelasten dit terug te betalen.

Artikel 15.31 (vervallen erfdienstbaarheid en kwalitatieve verplichting)

1. Bij het vaststellen van de schadeloosstelling vanwege het vervallen van een erfdienstbaarheid of een recht als bedoeld in artikel 252 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek wordt rekening gehouden met dat wat te verwachten is over de wijziging of de opheffing op grond van de artikelen 78 en 79 van Boek 5, of de artikelen 258 en 259 van Boek 6 van dat wetboek en de daaraan te verbinden voorwaarden.
2. Ook wordt rekening gehouden met de mogelijkheid de erfdienstbaarheid of het recht, bedoeld in artikel 252 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, door een andere erfdienstbaarheid of een ander recht te vervangen.
3. Artikel 15.22 is niet van toepassing.

Artikel 15.32 (positie vruchtgebruiker)

De vruchtgebruiker kan zich tegenover de onteigenaar op grond van artikel 213 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek alleen beroepen op verkrijging van een vruchtgebruik op de vordering tot schadeloosstelling voor de hoofdgerechtigde wanneer hij een verweerschrift heeft ingediend in de procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling.



Artikel 15.33 (positie bezwaarde erfgenaam)

Bij onteigening van zaken die zijn vermaakt onder een voorwaarde laat degene aan wie het vermaakte tot de vervulling van de voorwaarde toekomt, de schadeloosstelling in een van de schuldregisters voor geldleningen ten laste van het Rijk inschrijven.

Artikel 15.34 (schadeloosstelling huurkoper)

Bij onteigening van een krachtens huurkoop verkochte zaak komt aan de huurkoper toe wat overblijft nadat uit het bedrag van de werkelijke waarde van de zaak aan de huurverkoper een schadeloosstelling is toegekend vanwege de aanspraken uit de huurkoopovereenkomst die hij verliest.

§ 15.3.2 De gerechtelijke procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling

Artikel 15.35 (toepasselijkheid Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is van toepassing op het verzoek tot het vaststellen van de schadeloosstelling en de behandeling van dat verzoek, tenzij de aard van de vaststelling van schadeloosstelling in onteigeningszaken zich hiertegen verzet.

Artikel 15.36 (aanbod in procesinleiding)

Onverminderd de eisen die artikel 30a, derde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering stelt aan een procesinleiding voor een verzoekprocedure, vermeldt de procesinleiding de schadeloosstelling die door de onteigenaar aan elk van de belanghebbenden wordt aangeboden.

Artikel 15.37 (gevolmachtigde, bewindvoerder of benoemen van derde)

1. Als een in de procesinleiding genoemde eigenaar, bekleemde meier, huurkoper of erfpachter met een eeuwigdurende erfpacht buiten het Koninkrijk woont, geen bekende woonplaats heeft of is overleden, is het de gevolmachtigde of bewindvoerder, als die binnen het Koninkrijk bekend is, toegestaan verweer te voeren. Als ook deze onbekend is, wordt een daarvoor op verzoek en op kosten van de onteigenaar te benoemen derde, die binnen het rechtsgebied van de rechtbank woont, toegestaan verweer te voeren. De benoemde kan het loon en de gemaakte onkosten bij de onteigenaar in rekening brengen.
2. Als de eigenaar, bekleemde meier, huurkoper of erfpachter met een eeuwigdurende erfpacht die buiten het Koninkrijk woont of geen bekende woonplaats heeft, zelf verschijnt, neemt hij verder zelf deel aan de procedure.
3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op de erfgenaam van de overleden verweerder, mits de erfgenaam een verklaring van erfrecht overlegt. Zijn er meer erfgenamen, dan is vereist dat zij gezamenlijk verschijnen of dat een van hen namens allen verschijnt.

Artikel 15.38 (benoeming deskundigen)

De rechtbank benoemt een oneven aantal deskundigen om over de schadeloosstelling een schriftelijk bericht uit te brengen.

Artikel 15.39 (eisen aan onderzoek ter plaatse door deskundigen)

1. Het onderzoek ter plaatse wordt gehouden in aanwezigheid van een rechter vergezeld van de griffier.
2. De griffier deelt aan de belanghebbenden onverwijld de tijd en de plaats van het onderzoek ter plaatse mede en nodigt hen uit daarbij aanwezig te zijn.
3. De griffier draagt ervoor zorg 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.
4. De griffier maakt van het onderzoek ter plaatse een proces-verbaal op dat door de rechter en door hem wordt ondertekend.



Artikel 15.40 (belanghebbenden die niet zijn opgeroepen)

1. Belanghebbenden die niet zijn opgeroepen kunnen bij het onderzoek ter plaatse aanwezig zijn om ook hun schade te laten begroten.
2. De rechter draagt de onteigenaar op om binnen vier weken aan de belanghebbenden die bij het onderzoek ter plaatse bekend worden en die niet in de procesinleiding staan een aanbod tot schadeloosstelling te doen, mits de rechten van die belanghebbenden niet worden betwist.

Artikel 15.41 (deskundigenbericht)

De deskundigen maken op basis van het onderzoek ter plaatse en op basis van andere beschikbare informatie een deskundigenbericht op. Het deskundigenbericht bevat een begroting van de schadeloosstelling.

Artikel 15.42 (tussenbeschikking voorlopige schadeloosstelling)

1. De rechtbank stelt zo spoedig mogelijk de voorlopige schadeloosstelling voor elke belanghebbende vast. Die schadeloosstelling is gelijk aan het aanbod dat is gedaan bij de procesinleiding, tenzij de rechter aanleiding ziet de voorlopige schadeloosstelling vast te stellen op een ander bedrag of toe te wijzen aan een andere belanghebbende.
2. De rechtbank kan bepalen dat de voorlopige schadeloosstelling wordt geconsigneerd volgens de Wet op de consignatie van gelden.

Artikel 15.43 (mondelijke behandeling na deskundigenbericht)

1. Onverwijld nadat het deskundigenbericht is ingeleverd, bepaalt de rechtbank het tijdstip waarop een mondelinge behandeling zal plaatsvinden.
2. De rechtbank beveelt daarbij de oproeping van de onteigenaar en de belanghebbenden.

Artikel 15.44 (eindbeschikking schadeloosstelling)

1. De eindbeschikking waarbij de rechtbank de schadeloosstelling vaststelt, houdt ook een veroordeling in tot verrekening van de door de rechter vastgestelde schadeloosstelling met de door de belanghebbende ontvangen voorlopige schadeloosstelling.
2. De rechtbank kan bepalen dat het te verrekenen bedrag wordt geconsigneerd volgens de Wet op de consignatie van gelden.

Artikel 15.45 (kosten schadeloosstellingsprocedure)

1. De kosten van de schadeloosstellingsprocedure komen voor rekening van de onteigenaar.
2. Als een belanghebbende, die het aan hem in de procesinleiding gedane aanbod of het aan hem gedane aanbod als bedoeld in artikel 15.40, tweede lid, niet heeft aanvaard, niet meer wordt toegewezen dan hem werd aangeboden, of wanneer de rechtbank daarvoor aanleiding ziet in de omstandigheden van de procedure, kan de rechtbank de betrokkene veroordelen om de kosten van de procedure of van een door haar naar billijkheid te bepalen gedeelte van die kosten te betalen.
3. Als de som van de kosten waarin een belanghebbende is veroordeeld, hoger is dan die van de aan hem toegekende schadeloosstelling, kan de rechtbank de betrokkene veroordelen tot betaling van het verschil van die sommen.
4. Onder de kosten van de schadeloosstellingsprocedure vallen ook kosten van rechtsbijstand en van andere deskundige bijstand, die naar het oordeel van de rechtbank redelijkerwijs door belanghebbenden zijn gemaakt.
5. De kosten van de kennisgeving, bedoeld in artikel 15.39, derde lid, komen voor rekening van de onteigenaar.

Artikel 15.46 (kosten minnelijk overleg en voorbereidingsprocedure onteigeningsprocedure)

Als de belanghebbende bij de rechtbank geen bedenkingen, als bedoeld in artikel 16.97, heeft

ingebracht tegen de onteigeningsbeschikking, veroordeelt de rechtbank de onteigenaar ook in de kosten die de belanghebbende redelijkerwijs heeft gemaakt voor:

- a. door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand in verband met het overleg over de minnelijke verwerving, bedoeld in artikel 11.7, eerste lid, en
- b. door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand in verband met het naar voren brengen van een zienswijze en de behartiging van de belangen van de belanghebbende bij de behandeling daarvan bij de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking.

Artikel 15.47 (beroep in cassatie)

Tegen de uitspraak van de rechtbank staat alleen beroep in cassatie open.

§ 15.3.3 Overige bepalingen

Artikel 15.48 (consignatie na weigering ontvangst schadeloosstelling)

Als degene aan wie de schadeloosstelling is toegewezen weigert haar te ontvangen, daarom bij deurwaardersexploit in gebreke is gesteld, kan de onteigenaar tien dagen na de ingebrekestelling overgaan tot consignatie in overeenstemming met de Wet op de consignatie van gelden.

Artikel 15.49 (beslag op schadeloosstelling of voorlopige schadeloosstelling)

Als onder de onteigenaar beslag op de schadeloosstelling of de voorlopige schadeloosstelling is gelegd, laat hij het bedrag dat hij zonder het beslag aan de beslagene had moeten uitbetalen consigneren in overeenstemming met de Wet op de consignatie van gelden.

Artikel 15.50 (schadeloosstelling bij niet-tijdige inschrijving onteigeningsakte)

1. Als het verzoek tot het opmaken van de onteigeningsakte niet binnen de in artikel 11.15 bedoelde termijn is gedaan, is de onteigenende partij schadeplichtig en hebben de belanghebbenden de keuze een vaste schadeloosstelling of volledige schadevergoeding te vorderen.
2. De vaste schadeloosstelling bedraagt tien procent van de voor elk van de door de rechtbank bij beschikking vastgestelde of vermelde schadeloosstellingen.
3. Als volledige schadevergoeding wordt gevorderd, worden onder de schade ook begrepen de redelijkerwijs gemaakte kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand, en de wettelijke rente over het bedrag van de schadevergoeding vanaf de dag waarop de rechtbank de schadeloosstelling heeft vastgesteld.
4. Tot kennisneming van de vordering is de rechtbank bevoegd, waarbij het verzoek om de schadeloosstelling, bedoeld in artikel 11.14, te bepalen is ingediend.

2. Na afdeling 15.3 (nieuw) wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

AFDELING 15.4 SCHADEVERGOEDING BIJ VOORKEURSRECHTEN

Artikel 15.51 (schadevergoeding voorkeursrecht)

1. De vervreemder kan vorderen dat de gemeente, de provincie of de Staat hem de schade zal vergoeden die hij als gevolg van de overdracht van een onroerende zaak of van een beperkt recht aan de gemeente, de provincie of de Staat op grond van afdeling 9.2 mocht hebben geleden, voor zover na de overdracht de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd:
 - a. op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder a of b, niet is verwezenlijkt en bij een onherroepelijk omgevingsplan een functie is toegedeeld waarmee de vestiging van het voorkeursrecht in dat geval zou zijn uitgesloten,
 - b. op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder c, niet uiterlijk op de laatste dag van de geldingsduur van dat voorkeursrecht is toegedeeld in een omgevingsplan of is toegedacht in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of programma, of
 - c. op grond van artikel 9.1, tweede lid, niet uiterlijk op de laatste dag van de geldingsduur van dat voorkeursrecht is opgenomen in een voorkeursrechtbeschikking op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder a, b of c.
2. Ten aanzien van een vordering tot schadevergoeding als bedoeld in het eerste lid is de



burgerlijke rechter bevoegd binnen wiens rechtsgebied de onroerende zaak waarop het voorkeursrecht rustte geheel of grotendeels ligt.

J

Hoofdstuk 16 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan artikel 16.23 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. In afwijking van het eerste lid kunnen zienswijzen over een onteigeningsbeschikking naar voren worden gebracht door belanghebbenden.

2. In artikel 16.24 wordt 'de paragrafen 16.3.2 tot en met 16.3.6' vervangen door: de paragrafen 16.3.2 tot en met 16.3.9.

3. Onder vernummering van paragraaf 16.3.6 tot paragraaf 16.3.7 wordt na artikel 16.32a een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 16.3.6 Voorkeursrechtbeschikking

Artikel 16.32b (terinzagelegging voorkeursrechtbeschikking)

1. Een voorkeursrechtbeschikking ligt gedurende de bezwaartermijn ter inzage binnen de gemeente of gemeenten waarin de onroerende zaak ligt.
2. Het bestuursorgaan geeft kennis van de terinzagelegging en de zakelijke inhoud van de voorkeursrechtbeschikking in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.
3. Als het een voorkeursrechtbeschikking van Onze Minister betreft, wordt de kennisgeving ook in de Staatscourant geplaatst.

Artikel 16.32c (bezwaar)

1. Als bezwaar aanhangig is tegen een voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad in werking is getreden, wordt het bezwaar geacht te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing als het bezwaar is gericht tegen een voorkeursrechtbeschikking van gedeputeerde staten en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van provinciale staten in werking is getreden.

4. Na artikel 16.33 worden twee paragrafen ingevoegd, luidende:

§ 16.3.8 Onteigeningsbeschikking

Artikel 16.33a (voorbereiding onteigeningsbeschikking)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een onteigeningsbeschikking.

Artikel 16.33b (toezending ontwerponteigeningsbeschikking)

Als een belanghebbende is overleden, buiten het Koninkrijk woont of geen bekende woonplaats heeft, wordt het ontwerp van de onteigeningsbeschikking ook toegezonden aan de erfgenaam, gevolmachtigde of bewindvoerder van de belanghebbende, tenzij er redelijkerwijs geen erfgenaam, gevolmachtigde of bewindvoerder bekend kan zijn voor het bestuursorgaan.

Artikel 16.33c (terinzagelegging ontwerponteigeningsbeschikking)

Het ontwerp van de onteigeningsbeschikking wordt ter inzage gelegd met:

- a. een uitwerking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving,
- b. verbeeldingen waaruit duidelijk is af te leiden welke percelen of gedeelten van percelen het betreft, en wat de grootte van die percelen of gedeelten is,



- c. grondtekeningen waarop de te onteigenen onroerende zaken, met vermelding van hun kadastrale aanduiding, zijn aangewezen,
- d. een lijst van de te onteigenen onroerende zaken met:
 - 1°. de kadastrale aanduiding,
 - 2°. vermelding van de grootte volgens de basisregistratie kadaster van elk van de percelen,
 - 3°. vermelding van de grootte van het betrokken gedeelte als niet het gehele perceel wordt aangewezen,
 - 4°. de namen van de eigenaren van deze zaken, volgens de basisregistratie kadaster,
- e. de kadastrale uittreksels.

Artikel 16.33d (terinzagelegging en bekendmaking onteigeningsbeschikking)

1. De terinzagelegging van de onteigeningsbeschikking vindt plaats binnen de gemeente of gemeenten waarin de onroerende zaak ligt. De kosten van de terinzagelegging en de kennisgeving komen voor rekening van de onteigenaar.
2. Bij de bekendmaking en de mededeling van de onteigeningsbeschikking vermeldt het bestuursorgaan:
 - a. welke bestuursrechter het zal verzoeken de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen,
 - b. dat belanghebbenden binnen zes weken na de dag waarop de beschikking ter inzage is gelegd, bij die bestuursrechter schriftelijk bedenkingen kunnen inbrengen tegen de beschikking,
 - c. dat de beschikking in werking treedt met ingang van de dag na die waarop de uitspraak waarbij zij is bekrachtigd, op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.
3. Als een belanghebbende is overleden, buiten het Koninkrijk woont of geen bekende woonplaats heeft, wordt de onteigeningsbeschikking ook gezonden aan de erfgenaam, gevolmachtigde of bewindvoerder van de belanghebbende, tenzij er redelijkerwijs geen erfgenaam, gevolmachtigde of bewindvoerder bekend kan zijn voor het bestuursorgaan.

Artikel 16.33e (inwerkingtreding onteigeningsbeschikking)

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

§ 16.3.9 Het inrichten van gebieden

Artikel 16.33f (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht op inrichtingsbesluit)

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een inrichtingsbesluit.
2. In het inrichtingsbesluit wordt aangegeven hoe de in artikel 12.11 bedoelde openbare lichamen en rechtspersonen, voor zover deze de eigendom, het beheer of het onderhoud hadden voorafgaand aan het inrichten, bij de voorbereiding van het ontwerp van het inrichtingsbesluit zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Artikel 16.33g (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht op besluit tot tijdelijk in gebruik geven)

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit tot het tijdelijk in gebruik geven van tot een herverkavelingsblok behorende percelen als bedoeld in artikel 12.21, eerste lid.
2. Tegelijk met de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, geven gedeputeerde staten kennis van de terinzagelegging en van de zakelijke inhoud van het ontwerpbesluit aan de bij hen bekende belanghebbenden, waaronder in ieder geval:
 - a. zij die met betrekking tot de percelen, bedoeld in artikel 12.21, eerste lid, voorkomen op de lijst van rechthebbenden, bedoeld in artikel 12.22, die deel uitmaakt van het voor het desbetreffende herverkavelingsblok in voorbereiding zijnde of vastgestelde ruilbesluit,
 - b. zij die in overeenstemming met artikel 16.125, eerste of tweede lid, een pachtovereenkomst met betrekking tot de percelen, bedoeld in artikel 12.21, eerste lid, ter registratie hebben ingezonden, en
 - c. de wederpartij, bedoeld in artikel 16.125, vierde lid.



Artikel 16.33h (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht op ruilbesluit)

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een ruilbesluit.
2. 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.
3. Tegelijk met de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht geven gedeputeerde staten kennis van de terinzagelegging en van de zakelijke inhoud van het ontwerpbesluit aan de bij hen bekende belanghebbenden, onder wie in ieder geval:
 - a. zij die voorkomen op de lijst van rechthebbenden, bedoeld in artikel 12.22, die deel uitmaakt van het ontwerpbesluit,
 - b. zij die op grond van artikel 16.125, eerste of tweede lid, een pachtovereenkomst ter registratie hebben ingezonden,
 - c. de wederpartij, bedoeld in artikel 16.125, vierde lid.

Artikel 16.33i (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht op besluit geldelijke regelingen)

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit geldelijke regelingen.
2. Tegelijk met de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, geven gedeputeerde staten kennis van de terinzagelegging en van de zakelijke inhoud van het ontwerpbesluit aan de bij hen bekende belanghebbenden.

Artikel 16.33j (vaststelling besluit geldelijke regelingen na gelijktijdige terinzagelegging met ruilbesluit)

Als bij gelijktijdige terinzagelegging van het ontwerp van het ruilbesluit en het ontwerp van het besluit geldelijke regelingen op grond van artikel 12.38, derde lid, zienswijzen naar voren zijn gebracht, stellen gedeputeerde staten het besluit geldelijke regelingen vast nadat het ruilbesluit onherroepelijk is geworden.

Artikel 16.33k (gewijzigd ontwerp besluit geldelijke regelingen)

1. Als na toepassing van artikel 16.33j het onherroepelijke ruilbesluit anders luidt dan het terinzage gelegde ontwerp, stellen gedeputeerde staten een gewijzigd ontwerp op van het besluit geldelijke regelingen, waarin de geldelijke gevolgen van de wijzigingen in het ruilbesluit worden opgenomen.
2. Artikel 16.33i is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 16.33l (beroep inrichtingsbesluit bij toedeling buiten herverkavelingsblok)

1. Voor zover het beroep tegen het inrichtingsbesluit betrekking had op de toedeling van eigendom, bedoeld in 12.8, eerste lid, onder a, c en d, en die toedeling betrekking had op onroerende zaken buiten het herverkavelingsblok, doen gedeputeerde staten van de uitspraak in beroep mededeling door toezending, voor inschrijving in de openbare registers, aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers:
 - a. als door de uitspraak de eigendom aan een ander wordt toegedeeld dan in de in artikel 16.124, eerste lid, bedoelde akte is vermeld,
 - b. als de in artikel 16.136 bedoelde herverkavelingsakte is ingeschreven in de openbare registers en door de uitspraak de eigendom aan een ander wordt toegedeeld dan in de herverkavelingsakte is vermeld.
5. Artikel 16.59 vervalt.
6. Paragraaf 16.5.4 vervalt.
7. De artikelen 16.75 en 16.76 vervallen.
8. In paragraaf 16.7.2 worden na artikel 16.82 drie artikelen ingevoegd, luidende:



Artikel 16.82a (inschrijving en ingaan voorkeursrecht)

1. Nadat een voorkeursrechtbeschikking is bekendgemaakt, kan de beschikking binnen vier dagen worden ingeschreven in de openbare registers.
2. Het voorkeursrecht gaat in op het tijdstip waarop de beschikking is ingeschreven.

Artikel 16.82b (bekendmaking inrichtingsbesluit)

1. De bekendmaking van een inrichtingsbesluit vindt plaats met toepassing van artikel 3:42, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
2. Als het inrichtingsbesluit voorziet in de toedeling van eigendom, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, onder a, c of d, of in de toedeling van beheer en onderhoud, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, onder b, c of d, wordt het inrichtingsbesluit ook toegezonden of uitgereikt aan de belanghebbenden tot wie het is gericht.

Artikel 16.82c (inwerkingtreding besluiten in verband met inrichten gebieden)

1. Een besluit tot het tijdelijk in gebruik geven als bedoeld in artikel 12.21, eerste lid, en een ruilbesluit treden in werking met ingang van de dag waarop:
 - a. de beroepstermijn is verstreken,
 - b. als beroep is ingesteld: op het beroep is beslist en, voor zover het beroep een ruilbesluit betreft, de termijn voor het instellen van beroep in cassatie is verstreken, of
 - c. als beroep in cassatie is ingesteld: op het beroep in cassatie is beslist en, als de Hoge Raad het geding heeft verwezen, de rechter waarnaar is verwezen, uitspraak heeft gedaan.
 2. Een besluit geldelijke regelingen treedt in werking met ingang van de dag waarop de beroepstermijn is verstreken of, als beroep is ingesteld, waarop op het beroep is beslist.
9. In paragraaf 16.7.3 worden na artikel 16.87 drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 16.88 (beroep tegen besluit tot tijdelijk in gebruik geven, ruilbesluit en besluit geldelijke regelingen)

1. Tegen een besluit tot het tijdelijk in gebruik geven als bedoeld in artikel 12.21, eerste lid, een ruilbesluit en een besluit geldelijke regelingen kunnen belanghebbenden door indiening van een verzoek als bedoeld in artikel 261 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering in beroep komen bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan gedeputeerde staten hun zetel hebben. De artikelen 6:2, 6:7 tot en met 6:20 en 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.
2. De procesinleiding kan door belanghebbende of zijn gemachtigde worden ondertekend.
3. Zodra de procesinleiding is ingediend, zendt de griffier een afschrift daarvan aan gedeputeerde staten. Bij beroep tegen een ruilbesluit of een besluit geldelijke regelingen zenden gedeputeerde staten onverwijld aan de griffier:
 - a. een lijst van de belanghebbenden voor wie het ruilbesluit of het besluit geldelijke regelingen wordt gewijzigd als het beroep gegrond is,
 - b. een afschrift van de stukken waarop het ruilbesluit of het besluit geldelijke regelingen voor de indiener van het beroep is gebaseerd,
 - c. een afschrift van de over het ruilbesluit of het besluit geldelijke regelingen naar voren gebrachte zienswijzen, voor zover samenhangend met het beroep, en
 - d. afschriften van de overige op het ruilbesluit of het besluit geldelijke regelingen betrekking hebbende bescheiden die van belang zijn voor de beoordeling van het beroep.

Artikel 16.89 (wijziging ruilbesluit en besluit geldelijke regelingen na oproeping)

1. De rechtbank beslist over de wijze waarop het ruilbesluit of het besluit geldelijke regelingen wordt gewijzigd na oproeping van de verzoeker, gedeputeerde staten en de belanghebbenden voor wie het ruilbesluit of het besluit geldelijke regelingen wordt gewijzigd als het beroep gegrond is. Belanghebbenden en gedeputeerde staten kunnen bij gemachtigde verschijnen.
2. Beroepen tegen het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen worden gezamenlijk behandeld.



Artikel 16.90 (eindbeschikking, hoger beroep en cassatie)

1. Tegen een beschikking van de rechtbank over een besluit tot het tijdelijk in gebruik geven als bedoeld in artikel 12.21, eerste lid, kan geen hoger beroep of beroep in cassatie worden ingesteld.
 2. Tegen een beschikking van de rechtbank over het ruilbesluit of het besluit geldelijke regelingen kan geen hoger beroep worden ingesteld. Voor de belanghebbende die voor de rechtbank is verschenen en voor gedeputeerde staten staat beroep in cassatie open op grond van de artikelen 426 tot en met 429 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
 3. De griffier van de rechtbank of, in geval van cassatie, de griffier van de Hoge Raad zendt een afschrift van de beschikking aan de belanghebbenden die zijn opgeroepen in verband met het beroep tegen het ruilbesluit of het besluit geldelijke regelingen en ook aan gedeputeerde staten.
 4. Zodra het afschrift van de beschikking van de rechtbank door gedeputeerde staten is ontvangen en die beschikking in kracht van gewijsde is gegaan, wijzigen gedeputeerde staten zo nodig het ruilbesluit of het besluit geldelijke regelingen op grond van die beschikking.
10. Onder vernummering van afdeling 16.8 tot afdeling 16.14, worden na artikel 16.90 (nieuw) zes afdelingen ingevoegd, luidende:

AFDELING 16.8 BEROEP VOORKEURSRECHT

Artikel 16.91 (terinzagelegging)

1. Een voorkeursrechtbeschikking ligt gedurende de beroepstermijn ter inzage binnen de gemeente of gemeenten waarin de onroerende zaak ligt.
2. Het bestuursorgaan geeft kennis van de terinzagelegging en de zakelijke inhoud van de voorkeursrechtbeschikking in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.
3. Als het een voorkeursrechtbeschikking van Onze Minister betreft, wordt de kennisgeving ook in de Staatscourant geplaatst.

Artikel 16.92 (beroep)

1. Als beroep aanhangig is tegen een voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad in werking is getreden, wordt het beroep geacht te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing als het beroep gericht is tegen een voorkeursrechtbeschikking van gedeputeerde staten en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van provinciale staten in werking is getreden.

AFDELING 16.9 BEKRACHTIGINGSPROCEDURE ONTEIGENINGSBESCHIKKING

§ 16.9.1 Verzoek tot bekrachtiging

Artikel 16.93 (verzoekschrift en stukken)

1. Het bestuursorgaan dat een onteigeningsbeschikking heeft gegeven, verzoekt de bestuursrechter deze te bekrachtigen.
2. Het verzoekschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:
 - a. de naam en het adres van het bestuursorgaan,
 - b. de dagtekening,
 - c. een omschrijving van de onteigeningsbeschikking waarop het verzoek betrekking heeft.
3. Het bestuursorgaan verstrekt de rechtbank:
 - a. bij het verzoekschrift een afschrift van de onteigeningsbeschikking.
 - b. de op de onteigeningsbeschikking betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor de behandeling van het verzoek.



Artikel 16.94 (bevoegde rechter)

1. Bevoegd om te beslissen op het verzoek tot bekrachtiging van een onteigeningsbeschikking is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de voor onteigening aangewezen onroerende zaken liggen. Als de onroerende zaken in het rechtsgebied van meer dan een rechtbank liggen, is bevoegd de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan het bestuursorgaan zijn zetel heeft.
2. De artikelen 6:14, eerste lid, en 6:15, eerste en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 16.95 (herstel verzuim)

Het verzoek kan niet-ontvankelijk worden verklaard als niet is voldaan aan artikel 16.93, tweede en derde lid, mits de verzoeker de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een daartoe gestelde termijn.

Artikel 16.96 (verzoektermijn)

1. De termijn voor het indienen van een verzoekschrift bedraagt zes weken.
2. De termijn begint met ingang van de dag na die waarop de onteigeningsbeschikking ter inzage is gelegd.
3. De artikelen 6:9 tot en met 6:11 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

§ 16.9.2 Vooronderzoek

Artikel 16.97 (bedenkingen)

1. Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank schriftelijk bedenkingen inbrengen tegen de onteigeningsbeschikking.
2. De artikelen 6:5, eerste en derde lid, en 6:6 van de algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 16.98 (bedenkingstermijn)

1. De termijn voor het inbrengen van bedenkingen bedraagt zes weken.
2. De termijn begint met ingang van de dag na die waarop de onteigeningsbeschikking ter inzage is gelegd.
3. Artikel 6:9 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.
4. De rechtbank laat na afloop van de termijn ingebrachte bedenkingen niet op grond daarvan buiten beschouwing als redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de belanghebbende in verzuim is geweest.

Artikel 16.99 (reactie verzoeker op bedenkingen)

1. Binnen vier weken nadat de rechtbank de bedenkingen aan het bestuursorgaan heeft verzonden, dient dit een reactie daarop in bij de rechtbank.
2. De rechtbank kan deze termijn verlengen.

Artikel 16.100 (repliek en dupliek; schriftelijke uiteenzetting)

1. De rechtbank kan belanghebbenden die bedenkingen hebben ingebracht tegen de onteigeningsbeschikking in de gelegenheid stellen schriftelijk te repliceren. In dat geval wordt het bestuursorgaan in de gelegenheid gesteld schriftelijk te dupliceren. De rechtbank stelt de termijnen voor repliek en dupliek vast.
2. De rechtbank stelt andere partijen in de gelegenheid om ten minste eenmaal een schriftelijke uiteenzetting over de zaak te geven. De rechtbank stelt hiervoor een termijn vast.



§ 16.9.3 Versnelde behandeling

Artikel 16.101 (aanvang en inhoud versnelde behandeling)

1. De rechtbank kan, als de zaak spoedeisend is, bepalen dat deze versneld wordt behandeld.
2. In dat geval kan de rechtbank:
 - a. de in artikel 16.99 bedoelde termijn verkorten,
 - b. artikel 16.100, tweede lid, geheel of gedeeltelijk buiten toepassing laten,
 - c. artikel 8:47, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht geheel of gedeeltelijk buiten toepassing laten,
 - d. in afwijking van artikel 16.113 de in artikel 8:47, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde termijn verkorten,
 - e. in afwijking van artikel 16.113 de in artikel 8:58, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde termijn verkorten.
3. Als de rechtbank bepaalt dat de zaak versneld wordt behandeld, bepaalt zij ook zo spoedig mogelijk het tijdstip waarop de zitting zal plaatsvinden en doet zij daarvan onverwijld mededeling aan partijen. In afwijking van artikel 16.113 is artikel 8:56 van de Algemene wet bestuursrecht niet van overeenkomstige toepassing.

Artikel 16.102 (beëindiging versnelde behandeling)

Blijkt aan de rechtbank bij de behandeling dat de zaak niet voldoende spoedeisend is om een versnelde behandeling te rechtvaardigen of dat de zaak een gewone behandeling vordert, dan bepaalt hij dat de zaak verder op de gewone wijze wordt behandeld.

§ 16.9.4 Vereenvoudigde behandeling

Artikel 16.103 (uitspraak na vereenvoudigde behandeling)

1. Totdat partijen zijn uitgenodigd om op een zitting van de rechtbank te verschijnen, kan de rechtbank het onderzoek sluiten, als voortzetting van het onderzoek niet nodig is, omdat:
 - a. het verzoek kennelijk niet-ontvankelijk is,
 - b. het verzoek moet worden afgewezen omdat de onteigeningsbeschikking kennelijk niet kan worden bekrachtigd.
2. In de uitspraak na toepassing van het eerste lid worden partijen gewezen op artikel 16.104.

Artikel 16.104 (verzet)

1. Tegen de uitspraak, bedoeld in artikel 16.103, tweede lid, kan het bestuursorgaan verzet doen bij de rechtbank.
2. De artikelen 6:4, derde lid, 6:5 tot en met 6:9, 6:11, 6:14, 6:15, 6:17, 6:21 en 8:55, vierde tot en met tiende lid, van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

§ 16.9.5 Uitspraak

Artikel 16.105 (uitspraaktermijn)

1. Als er geen bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking zijn ingebracht, doet de rechtbank binnen zes maanden na afloop van de termijn, bedoeld in artikel 16.98, eerste lid, uitspraak op het verzoek tot bekrachtiging.
2. Als er bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking zijn ingebracht, doet de rechtbank binnen zes maanden na ontvangst van de reactie op de bedenkingen, bedoeld in artikel 16.99, eerste lid, uitspraak op het verzoek tot bekrachtiging.
3. Als krachtens artikel 16.113 artikel 8:51a of artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht wordt toegepast, doet de rechtbank in afwijking van het eerste of tweede lid:
 - a. binnen zes maanden na ontvangst van de reactie op de bedenkingen een tussenuitspraak, en
 - b. binnen zes maanden na verzending van de tussenuitspraak een einduitspraak.

Artikel 16.106 (grondslag uitspraak, aanvullen rechtsgronden en feiten)

1. De rechtbank doet uitspraak op grondslag van het verzoekschrift, de basistoets, bedoeld in artikel 16.107, de bedenkingen die tegen de onteigeningsbeschikking zijn ingebracht, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting.
2. De rechtbank vult ambtshalve de rechtsgronden van de bedenkingen aan.
3. De rechtbank kan ambtshalve de feiten van de bedenkingen aanvullen.

Artikel 16.107 (ambtshalve basistoets)

Ongeacht of tegen de onteigeningsbeschikking bedenkingen zijn ingebracht, wijst de rechtbank het verzoek in ieder geval af als:

- a. de onteigeningsbeschikking niet volgens de wettelijke vormvoorschriften is voorbereid,
- b. het onteigeningsbelang, bedoeld in artikel 11.5, onder a, ontbreekt,
- c. de noodzaak, bedoeld in artikel 11.5, onder b, kennelijk ontbreekt, of
- d. de urgentie, bedoeld in artikel 11.5, onder c, kennelijk ontbreekt.

Artikel 16.108 (beslissingen uitspraak)

1. De uitspraak strekt tot:
 - a. onbevoegdverklaring van de rechtbank,
 - b. niet-ontvankelijkverklaring van het verzoek,
 - c. afwijzing van het verzoek, of
 - d. toewijzing van het verzoek.
2. Als de rechtbank het verzoek geheel of gedeeltelijk toewijst, bekrachtigt zij de onteigeningsbeschikking geheel of gedeeltelijk.

Artikel 16.109 (inhoud uitspraak)

1. De schriftelijke uitspraak vermeldt:
 - a. de namen van partijen en van hun vertegenwoordigers of gemachtigden,
 - b. de gronden van de beslissing,
 - c. de beslissing,
 - d. de naam van de rechter of de namen van de rechters,
 - e. de dag waarop de beslissing is uitgesproken, en
 - f. door wie, binnen welke termijn en bij welke bestuursrechter welk rechtsmiddel kan worden aangewend.
2. De uitspraak wordt ondertekend door de voorzitter en de griffier. Bij verhindering van de voorzitter of de griffier wordt dit in de uitspraak vermeld.

Artikel 16.110 (griffierecht verzoek)

1. De uitspraak houdt ook in dat van het bestuursorgaan een griffierecht wordt geheven.
2. Het griffierecht bedraagt het tarief, genoemd in artikel 8:41, tweede lid, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht, vermeerderd met het tarief, genoemd in artikel 8:41, tweede lid, onder b, van die wet voor elk bedenkingengeschrift dat door een belanghebbende bij de rechtbank tegen de onteigeningsbeschikking is ingebracht.

Artikel 16.111 (proceskostenvergoeding belanghebbenden)

De uitspraak houdt ook in dat het bestuursorgaan wordt veroordeeld in de kosten die een belanghebbende die een bedenking tegen de onteigeningsbeschikking heeft ingebracht, in verband met de behandeling van het verzoek naar aard en omvang redelijkerwijs heeft moeten maken.

Artikel 16.112 (kosten minnelijk overleg en voorbereidingsprocedure onteigeningsprocedure)

De uitspraak houdt ook in dat het bestuursorgaan wordt veroordeeld in de kosten die de belanghebbende die een bedenking tegen de onteigeningsbeschikking heeft ingebracht, naar aard en omvang redelijkerwijs heeft moeten maken voor:

- a. door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand voor het



- overleg over de minnelijke verwerving, bedoeld in artikel 11.7, eerste lid, en
- b. door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand in verband met het naar voren brengen van een zienswijze en de behandeling daarvan bij de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking.

§ 16.9.6 Overige bepalingen bekrachtigingsprocedure

Artikel 16.113 (schakelbepaling)

1. Op een verzoek tot bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking en de behandeling daarvan zijn de artikelen 6:9, 6:14, 6:17, 6:22, 8:10 tot en met 8:12, 8:15 tot en met 8:28, 8:29 tot en met 8:40a, 8:41a, 8:44 tot en met 8:51d, 8:56 tot en met 8:68, 8:76, 8:78, 8:79, 8:80a en 8:80b van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.
2. Artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht is alleen van toepassing als toepassing is gegeven aan de artikelen 8:51a tot en met 8:51d van die wet.

Artikel 16.114 (terinzagelegging uitspraak)

1. Het bestuursorgaan legt de uitspraak van de rechtbank op een verzoek als bedoeld in artikel 16.93 en de beschikking waarop de uitspraak betrekking heeft ter inzage.
2. De termijn van terinzagelegging bedraagt ten minste zes weken.

Artikel 16.115 (kennisgeving uitspraak)

1. Voorafgaand aan de terinzagelegging, bedoeld in artikel 16.114, geeft het bestuursorgaan kennis van de uitspraak door middel van:
 - a. toezending van de uitspraak aan de belanghebbenden aan wie de onteigeningsbeschikking op grond van artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht is bekendgemaakt, en
 - b. kennisgeving in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen, of op een andere geschikte wijze.
2. Als het een onteigeningsbeschikking van Onze Minister betreft, wordt de kennisgeving ook in de Staatscourant geplaatst.
3. Bij de toezending en kennisgeving vermeldt het bestuursorgaan waar en wanneer de uitspraak ter inzage zal liggen.

Artikel 16.116 (griffierecht verzoek om herziening)

1. Van de indiener van een verzoek om een uitspraak op het verzoek tot bekrachtiging van een onteigeningsbeschikking te herzien wordt een griffierecht geheven.
2. Het griffierecht bedraagt:
 - a. het tarief, bedoeld in artikel 8:41, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht, als het verzoek is ingediend door een natuurlijke persoon,
 - b. het tarief, bedoeld in artikel 8:41, eerste lid, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht, als het verzoek anders dan door een natuurlijke persoon is ingediend.

AFDELING 16.10 HOGER BEROEP ONTEIGENINGSBESCHIKKING

Artikel 16.117 (hoger beroep)

1. Een belanghebbende en het bestuursorgaan kunnen hoger beroep instellen tegen een uitspraak van de rechtbank op een verzoek als bedoeld in artikel 16.93.
2. Voor zover in deze afdeling niet anders is bepaald, zijn op het hoger beroep van overeenkomstige toepassing:
 - a. afdeling 6.2 van de Algemene wet bestuursrecht, met uitzondering van de artikelen 6:12, 6:13, 6:20 en 6:24,
 - b. de titels 8.1 tot en met 8.3 van de Algemene wet bestuursrecht, met uitzondering van de artikelen 8:1 tot en met 8:10, 8:41, tweede lid, 8:74 en 8:75, en
 - c. de artikelen 8:104, tweede lid, aanhef en onder a, b en c, en derde lid, 8:105, 8:107, en 8:109 tot en met 8:118 van de Algemene wet bestuursrecht.



Artikel 16.118 (hoger beroep belanghebbende na bedenkingen)

Geen hoger beroep kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking heeft ingebracht.

Artikel 16.119 (griffierecht)

In afwijking van artikel 8:114, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht houdt de uitspraak ook in dat het bestuursorgaan aan de belanghebbende die een hogerberoepschrift heeft ingediend, het door hem betaalde griffierecht vergoedt als het hoger beroep ongegrond wordt verklaard.

Artikel 16.120 (proceskosten)

De uitspraak houdt ook in dat het bestuursorgaan wordt veroordeeld in de kosten die een belanghebbende in verband met de behandeling van het hoger beroep naar aard en omvang redelijkerwijs heeft moeten maken.

Artikel 16.121 (uitspraaktermijn)

De hogerberoepsrechter doet uitspraak binnen zes maanden na afloop van de termijn waarbinnen andere partijen dan de indiener van het hogerberoepschrift een schriftelijke uiteenzetting over het hoger beroep konden geven.

AFDELING 16.11 GERECHTELIJKE VASTSTELLING VAN DE PRIJS BIJ VOORKEURSRECHT

Artikel 16.122 (gerechtelijke vaststelling van prijs als bedoeld in artikel 9.16 en 9.18)

1. De rechtbank benoemt een of meer deskundigen die zo snel mogelijk aan de rechtbank advies uitbrengen over de prijs, bedoeld in de artikelen 9.16, eerste lid, en 9.18, eerste lid.
2. De rechtbank oordeelt over de prijs met overeenkomstige toepassing van de artikelen 15.20 tot en met 15.24.

Artikel 16.123 (beschikking over prijs als bedoeld in artikel 9.16 en 9.18)

1. De rechtbank doet binnen zes maanden na ontvangst van het verzoek, bedoeld in artikel 9.16, eerste lid, bij beschikking uitspraak over het verzoek.
2. De rechtbank doet binnen zes maanden na ontvangst van het verzoek, bedoeld in artikel 9.18, eerste lid, bij beschikking uitspraak over het verzoek en bij toewijzing daarvan ook over de prijs. Zij beoordeelt of het redelijk is dat vervreemding aan de gemeente, de provincie of de Staat, vanwege bijzondere persoonlijke omstandigheden van de vervreemder achterwege zou blijven.
3. Tegen beschikkingen als bedoeld in het eerste en het tweede lid staat alleen beroep in cassatie open.
4. De kosten van de gerechtelijke procedure, het deskundigenadvies en de redelijkerwijs door de vervreemder voor rechtsbijstand en andere deskundige bijstand gemaakte kosten komen ten laste van de verzoeker. Als de rechtbank daarvoor aanleiding ziet in de omstandigheden van het geval, kan zij besluiten dat de kosten gedeeltelijk of geheel worden gecompenseerd.
5. Bij tussentijdse beëindiging van de gerechtelijke procedure, bedoeld in artikel 9.17 beslist de rechtbank bij beschikking over de toedeling van de kosten, bedoeld in het vierde lid.

AFDELING 16.12 BIJZONDERE PROCEDURES VOOR HET INRICHTEN VAN GEBIEDEN

§ 16.12.1 Eigendom buiten herverkavelingsblok

Artikel 16.124 (akte van toedeling)

1. Voor zover de toedeling van eigendom in een inrichtingsbesluit, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, onder a, c en d, 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.

2. De akte wordt opgemaakt op een door gedeputeerde staten te bepalen tijdstip dat ligt na bekendmaking van het inrichtingsbesluit.
3. De akte wordt ondertekend door de voorzitter van gedeputeerde staten en de secretaris, bedoeld in artikel 97 van de Provinciewet.
4. Door de inschrijving van de akte in de openbare registers gaat de daarin omschreven eigendom overeenkomstig de in de akte neergelegde toedeling.
5. Als op grond van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht een voorlopige voorziening is getroffen, is het eerste lid niet van toepassing zolang de werking van het inrichtingsbesluit door de uitspraak van de voorzieningenrechter is opgeschort.

§ 16.12.2 Eigendom en pachtverhoudingen binnen herverkavelingsblok

Artikel 16.125 (tijdstip registratie pachtovereenkomst)

1. Gedeputeerde staten bepalen tot welk tijdstip bestaande pachtovereenkomsten bij hen ter registratie kunnen worden ingezonden.
2. Gedeputeerde staten bepalen tot welk tijdstip pachtovereenkomsten ter registratie kunnen worden ingezonden die na het tijdstip, bedoeld in het eerste lid, zijn aangegaan.
3. Van de registratie wordt door gedeputeerde staten een bewijs afgegeven.
4. Gedeputeerde staten bevestigen aan de wederpartij van degene die een pachtovereenkomst ter registratie heeft ingezonden, de ontvangst van de pachtovereenkomst.

Artikel 16.126 (bedenkingen)

De wederpartij kan zijn bedenkingen tegen de registratie van de pachtovereenkomst schriftelijk inbrengen bij gedeputeerde staten binnen twee weken na de dagtekening van de ontvangstbevestiging, bedoeld in artikel 16.125, vierde lid.

Artikel 16.127 (procedure pachtkamer of grondkamer)

1. Als bedenkingen kenbaar zijn gemaakt, stellen gedeputeerde staten partijen hiervan bij aangetekende brief in kennis.
2. Gedeputeerde staten delen daarbij mee dat binnen twee weken na de dagtekening van die brief aan gedeputeerde staten wordt gezonden:
 - a. een door beide partijen gewaarmerkte akte waaruit blijkt dat overeenstemming is verkregen, of
 - b. een door de griffier van de rechtbank gewaarmerkt afschrift van de procesinleiding waarbij de meest gerede partij de beslissing van de pachtkamer van de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de onroerende zaak geheel of grotendeels ligt, heeft verzocht.
3. Als gedeputeerde staten van mening zijn dat ten onrechte artikel 318, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek niet in acht is genomen bij de ter registratie ingezonden pachtovereenkomst, dragen zij zo nodig partijen bij aangetekende brief op de beslissing van de grondkamer in te roepen en binnen vier weken na de dagtekening van die brief een door de secretaris van de grondkamer gewaarmerkt afschrift van de procesinleiding in te zenden.
4. Als gedeputeerde staten van mening zijn dat artikel 317, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek niet in acht is genomen bij de ter registratie ingezonden pachtovereenkomst, dragen zij zo nodig partijen bij aangetekende brief op de beslissing van de pachtkamer van de rechtbank in te roepen en binnen vier weken na de dagtekening van die brief een door de griffier van de rechtbank gewaarmerkt afschrift van de procesinleiding in te zenden.
5. De grondkamer en de pachtkamer van de rechtbank en in beroep de Centrale Grondkamer en de pachtkamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden behandelen de verzoeken en vorderingen, bedoeld in het tweede tot en met vierde lid, vóór alle andere zaken.



Artikel 16.128 (niet doorlopen procedure pachtkamer of grondkamer)

Als aan artikel 16.127 geen gevolg is gegeven, hoeft in het ruilbesluit met het bestaan van de pachtovereenkomst geen rekening te worden gehouden.

Artikel 16.129 (kennisgeving kadaster)

Zodra het ruilbesluit onherroepelijk is, doen gedeputeerde staten hiervan mededeling door toezending van het ruilbesluit aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers.

Artikel 16.130 (mededeling pachtverhoudingen)

Gedeputeerde staten delen zo spoedig mogelijk nadat het ruilbesluit onherroepelijk is geworden, aan de grondkamer mee welke pachtverhoudingen gehandhaafd, opgeheven of nieuw gevestigd zijn, onder vermelding van:

- a. de namen en woonplaatsen van partijen in de pachtverhouding,
- b. de onroerende zaken waarop deze betrekking hebben, en
- c. hetgeen in het ruilbesluit is bepaald over de uit de gevestigde pachtverhoudingen voortvloeiende pachtovereenkomsten.

Artikel 16.131 (ontwerppachtovereenkomst)

1. De grondkamer ontwerpt de pachtovereenkomsten die uit de nieuw gevestigde pachtverhoudingen voortvloeien en neemt daarin de in artikel 12.28 bedoelde bepalingen over de geldigheidsduur van die pachtovereenkomsten op.
2. Als een overeenkomst die geldt voor een kortere dan de wettelijke duur op grond van artikel 12.28 voor verlenging vatbaar zal zijn, tekent de grondkamer dit aan op de ontwerppachtovereenkomst.
3. De grondkamer zendt de ontwerppachtovereenkomst aan hen die daarbij partij zullen zijn en stelt hen in de gelegenheid binnen vier weken na toezending de ondertekende overeenkomst aan de grondkamer te zenden. Betrokkenen kunnen de door hen overeengekomen pachtprijs en bijzondere bepalingen in de overeenkomst opnemen.
4. Op de in het derde lid bedoelde pachtovereenkomsten is titel 5 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing, waarbij de grondkamer niet treedt in de beoordeling van de bepalingen van de overeenkomst die voortvloeien uit de pachtverhouding zoals deze door het ruilbesluit is komen vast te staan.

Artikel 16.132 (opmaking en ondertekening akte grondkamer)

1. Als partijen niet binnen de in artikel 16.131, derde lid, gestelde termijn tot inzending van de ondertekende pachtovereenkomst bij de grondkamer zijn overgegaan, maakt de grondkamer een akte in drievoud op, gelijkkluidend aan de aan partijen gezonden ontwerppachtovereenkomst, en bepaalt daarin de pachtprijs.
2. De grondkamer ondertekent de akte en zendt een exemplaar daarvan aan elke partij.
3. De akte heeft dezelfde kracht als een tussen partijen gesloten, door de grondkamer goedgekeurde of ter registratie aangeboden pachtovereenkomst.

Artikel 16.133 (beroep tegen beschikking grondkamer)

1. De opmaking en ondertekening van de akte door de grondkamer is een beschikking.
2. Partijen kunnen tegen de beschikking beroep instellen bij de Centrale Grondkamer.
3. De termijn voor het indienen van een beroepschrift bedraagt vier weken. De termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop de in artikel 16.132, tweede lid, bedoelde exemplaren van de akte zijn verzonden.
4. Bij de beslissing op een beroep kan de Centrale Grondkamer de akte wijzigen, met uitzondering van bepalingen die voortvloeien uit de pachtverhouding zoals deze door het ruilbesluit is komen vast te staan.



Artikel 16.134 (wijzigen bestaande pachtovereenkomst als gevolg van herverkaveling)

1. Als een bestaande pachtovereenkomst in een gehandhaafde pachtverhouding moet worden gewijzigd of vervangen als gevolg van de herverkaveling, verzoekt de grondkamer partijen binnen vier weken een nieuwe overeenkomst ter goedkeuring of registratie aan de grondkamer te zenden. De grondkamer doet dat verzoek zo spoedig mogelijk na de mededeling van gedeputeerde staten, bedoeld in artikel 16.130.
2. De nieuwe overeenkomst eindigt op hetzelfde tijdstip als waarop de overeenkomst waarvoor zij in de plaats treedt, zou zijn geëindigd. Als laatstbedoelde overeenkomst voor de wettelijke duur gold, tekent de grondkamer voor zover van toepassing op de nieuwe overeenkomst aan dat deze voor verlenging vatbaar is.
3. Als niet binnen de in het eerste lid bedoelde termijn een overeenkomst ter goedkeuring of registratie is aangeboden, maakt de grondkamer een akte in drievoud op, inhoudende een gewijzigde of nieuwe pachtovereenkomst waarin de gevolgen van de herverkaveling voor de gehandhaafde pachtverhouding worden verwerkt. De artikelen 16.132, tweede lid, en 16.133 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 16.135 (inwerkingtreding pachtovereenkomsten)

1. Pachtovereenkomsten die op grond van deze afdeling tot stand komen, treden in werking op het tijdstip waarop de in artikel 16.136 bedoelde herverkavelingsakte in de openbare registers wordt ingeschreven. Op hetzelfde tijdstip eindigen de pachtovereenkomsten waarvoor de eerstgenoemde pachtovereenkomsten in de plaats treden.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de rechtsverhoudingen geregeld bij een akte als bedoeld in artikel 16.132 of artikel 16.134, derde lid.

Artikel 16.136 (inhoud herverkavelingsakte)

1. Zodra het ruilbesluit onherroepelijk is, maakt een door gedeputeerde staten aan te wijzen notaris de herverkavelingsakte op.
2. In de herverkavelingsakte worden opgenomen:
 - a. een verbeelding van het herverkavelingsblok met aanwijzing van de kavels, en, voor zover deze liggen binnen het herverkavelingsblok, de wegen, waterstaatswerken, gebieden en elementen waarvan de eigendom, het beheer of het onderhoud op grond van 12.8, eerste lid, zijn toegedeeld,
 - b. de in artikel 12.8 bedoelde toedeling van eigendom voor zover deze betrekking heeft op onroerende zaken die binnen het herverkavelingsblok liggen,
 - c. de hypotheek en de beslagen, die door de inschrijving van de herverkavelingsakte vervallen.
3. De kavels, wegen, waterstaatswerken en gebieden die op de in het tweede lid bedoelde verbeelding zijn afgebeeld en die daarop zijn voorzien van een nummer, worden in de herverkavelingsakte aangeduid met het nummer waarmee zij op die verbeelding voorkomen. Artikel 20, eerste lid, van de Kadasterwet is niet van toepassing voor zover het betreft het vermelden van de aard en de plaatselijke aanduiding, als die er is, van onroerende zaken.
4. De artikelen 18, eerste en vijfde lid, en 24, tweede lid, onder b, en vierde lid, tweede zin, van de Kadasterwet zijn van overeenkomstige toepassing op de herverkavelingsakte.

Artikel 16.137 (inschrijving herverkavelingsakte)

1. De herverkavelingsakte wordt ondertekend door de voorzitter van gedeputeerde staten en de secretaris, bedoeld in artikel 97 van de Provinciewet.
2. De herverkavelingsakte geldt als titel voor de daarin omschreven rechten. Door de inschrijving in de openbare registers gaat de eigendom van de daarin omschreven onroerende zaken over en worden de beperkte rechten verkregen.
3. Op grond van de herverkavelingsakte wordt in de openbare registers bij elke hypothecaire inschrijving of bij elke inschrijving van een beslag aangetekend dat de hypotheek of het beslag in het vervolg zal rusten op de in de herverkavelingsakte aangewezen kavels of gedeelten daarvan, of op de rechten waaraan die kavels of gedeelten daarvan zijn onderworpen.



4. De bewaarder van het kadaster en de openbare registers tekent ambtshalve de door de inschrijving van de herverkavelingsakte niet meer bestaande inschrijvingen van de in artikel 16.136, tweede lid, onder c, bedoelde hypotheeken en beslagen aan in de basisregistratie kadaster.
5. De bewaarder van het kadaster en de openbare registers zendt zo spoedig mogelijk aan elke eigenaar en elke beperkt gerechtigde van de onroerende zaak een kennisgeving van het resultaat van het bijhouden van de basisregistratie kadaster die op grond van de inschrijving van de herverkavelingsakte plaatsvindt. Hij vermeldt de dag van de verzending, de in de basisregistratie kadaster vermelde gegevens over de rechten, de rechthebbenden, bedoeld in de Kadasterwet, en de grootte en de kadastrale aanduiding van de onroerende zaak waarop de kennisgeving betrekking heeft. Artikel 56b van de Kadasterwet is niet van toepassing op het bijhouden, bedoeld in de eerste zin.

AFDELING 16.13 KENNISGEVING OVEREENKOMST KOSTENVERHAAL

Artikel 16.138 (kennisgeving overeenkomst kostenverhaal)

Van een overeenkomst als bedoeld in artikel 13.14, eerste lid, wordt binnen twee weken na het aangaan daarvan door het bevoegd gezag:

- a. kennisgegeven in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad of op andere geschikte wijze,
- b. een beschrijving van de zakelijke inhoud ter inzage gelegd.

11. Onder vernummering van artikel 16.88 (oud) tot 16.139 en artikel 16.89 (oud) tot 16.140 wordt aan artikel 16.139, eerste lid, na onderdeel e een onderdeel ingevoegd, luidende:

- f. uitnodigingen tot onderhandeling als bedoeld in artikel 9.12, eerste lid,.

K

In artikel 23.5, eerste lid, wordt '12,' vervangen door: 13, afdeling 13.6,

L

De bijlage, onder A, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de alfabetische rangschikking worden ingevoegd:

gemeentelijk voorkeursrecht: voorkeursrecht op naam van een gemeente;

herverkaveling: samenvoeging van onroerende zaken in een gebied, verdeling van het gebied in kavels en toewijzing van die kavels aan eigenaren;

herverkavelingsblok: een geheel van in een herverkaveling opgenomen onroerende zaken;

inrichtingsbesluit: besluit als bedoeld in artikel 12.7;

inrichtingsprogramma: programma als bedoeld in artikel 3.14a;

gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteit: activiteit die met ingang van het tijdstip waarop het ontwerp van het inrichtingsprogramma ter inzage is gelegd tot het tijdstip waarop het inrichten van een gebied voor de onroerende zaken waarop de activiteit betrekking heeft, is afgerond:

- a. het inrichten ernstig belemmert, of
- b. de waarde verandert van een onroerende zaak die deel uitmaakt van een herverkavelingsblok of vermoedelijk daarvan deel zal uitmaken.

openbare registers: openbare registers als bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek;

besluit geldelijke regelingen: besluit als bedoeld in artikel 12.36;

nationaal voorkeursrecht: voorkeursrecht op naam van de Staat;

provinciaal voorkeursrecht: voorkeursrecht op naam van een provincie;

ruilbesluit: besluit als bedoeld in artikel 12.22;

vervreemder:

- a. eigenaar van een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht is gevestigd, die tot vervreemding daarvan wil overgaan,
- b. rechthebbende op een recht van opstal, erfpacht, beklemming of vruchtgebruik waaraan een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht is gevestigd is onderworpen en die tot vervreemding daarvan wil overgaan, of
- c. degene die bij ontbinding van een gemeenschap met de vereffening is belast en die tot vervreemding van een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht is gevestigd wil overgaan.

vervreemding:



- a. overdracht in eigendom of verdeling van een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht is gevestigd,
- b. overdracht, verdeling of vestiging van een recht van opstal, erfpacht, beklemming of vruchtgebruik waaraan een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht is gevestigd is of wordt onderworpen.

2. De volgende begripsbepalingen vervallen:

- a. exploitatiegebied,
- b. exploitatieregels,
- c. exploitatievoorschriften,
- d. grondexploitatie.

HOOFDSTUK 2 WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN

Artikel 2.1 (Algemene wet bestuursrecht)

De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Bijlage 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel e wordt geletterd f.
2. Er wordt na onderdeel d een nieuw onderdeel ingevoegd, luidende:

- e. artikel 12.18.

B

Bijlage 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

- a. De zinsnede met betrekking tot de onteigeningswet vervalt.
- b. De zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:
 - 1°. De onderdelen d en e worden geletterd e en f.
 - 2°. Er wordt na onderdeel c een nieuw onderdeel ingevoegd, luidende:
- d. artikel 11.3.

2. Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

- a. De zinsnede met betrekking tot de Wet inrichting landelijk gebied vervalt.
- b. De zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:
 - 1°. De onderdelen g en h worden geletterd i en j.
 - 2°. Er worden na onderdeel f twee onderdelen ingevoegd, luidende:
- g. artikel 12.7
- h. artikel 12.18.

Artikel 2.2 (Burgerlijk Wetboek)

Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 310 wordt, onder vernummering van het derde tot vierde lid, na het tweede lid een lid ingevoegd, luidende:

3. Bij de berekening van de schade wordt niet gelet op veranderingen die kennelijk tot stand zijn gebracht om de schadeloosstelling te verhogen.

2. In artikel 329 wordt 'van de Reconstructiewet concentratiegebieden of van herinrichting op grond van de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën' vervangen door 'van de Reconstructiewet concentratiegebieden, van herinrichting op grond van de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën of van het inrichten van gebieden op grond van de Omgevingswet'.



3. In artikel 381, derde lid, wordt 'ingevolge het bepaalde in de artikelen 2 juncto artikel 4, eerste lid, onder a, 10 tot en met 24 van de Wet voorkeursrecht gemeenten dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, juncto artikel 4, eerste lid, onder a, van die wet' vervangen door 'vanwege een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet in overeenstemming de regels die hoofdstuk 9 van die wet daaraan stelt'.

Artikel 2.3 (Financiële-verhoudingswet)

Onder vernummering van onderdeel d tot onderdeel c, vervalt artikel 17a, zesde lid, onderdeel c, van de Financiële-verhoudingswet.

Artikel 2.4 (Gemeentewet)

In artikel 222, eerste lid, wordt 'of met toepassing van artikel 6.17, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening zijn of behoren te worden voldaan' vervangen door 'of met toepassing van artikel 13.13 van de Omgevingswet zijn of behoren te worden voldaan'.

Artikel 2.5 (onteigeningswet)

De onteigeningswet wordt als volgt gewijzigd:

A

De artikelen 1 tot en met 4, 155 en 156 en de titels I, II, IIa, IIb, IIc, IV, V, Va, VI, VII, VIIa en VIII vervallen.

B

Artikel 73, vierde lid, tweede zin, komt te luiden:

Waterschaps- en soortgelijke lasten en alle belastingen waarmee het onteigende is bezwaard, gaan met ingang van de dag van de inbezitneming op hem over.

C

Artikel 74, eerste lid, komt te luiden:

1. Zodra mogelijk na de onteigening, biedt degene die de onteigening bevolen heeft aan de onteigende gerechtelijk een schadevergoeding aan, of, als onder degene die de onteigening bevolen heeft, beslag op de schadeloosstelling is gelegd, consigneert die het bedrag dat zonder het beslag aan de beslagene had moeten worden uitbetaald volgens de Wet op de consignatie van gelden.

Artikel 2.6 (Vorderingswet)

In artikel 15, tweede lid, van de Vorderingswet wordt 'de artikelen 40–45 van de Onteigeningswet' vervangen door 'paragraaf 15.3.1 van de Omgevingswet'.

Artikel 2.7 (Wet algemene regels herindeling)

In artikel 34, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling wordt 'besluiten waarbij gronden worden aangewezen tot gebied waarop een voorkeursrecht rust als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten' vervangen door 'voorkeursrechtbeschikkingen als bedoeld in artikel 9.1 van de Omgevingswet'.

Artikel 2.8 (Wet op belastingen van rechtsverkeer)

Artikel 15, eerste lid, onderdeel I, van de Wet op belastingen van rechtsverkeer komt te luiden:

- I. krachtens de Ruilverkavelingswet 1954, de Reconstructiewet Midden-Delfland, de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën, de Landinrichtingswet, de Wet inrichting landelijk gebied, de Reconstructiewet concentratiegebieden, en afdeling 12.4 en artikel 12.47 in samenhang met artikel 12.44 van de Omgevingswet.

Artikel 2.9 (Wet op de economische delicten)

De Wet op de economische delicten wordt als volgt gewijzigd:



A

In artikel 1, onderdeel 4°, vervallen de zinsneden met betrekking tot de Wet agrarisch grondverkeer en de Wet inrichting landelijk gebied.

B

In artikel 1a, onderdeel 3°, wordt in de zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet na '4.3, eerste lid, aanhef en onder g, en derde lid,' ingevoegd:

artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e,.

Artikel 2.10 (Wet op het financieel toezicht)

Artikel 6:2, achtste lid, van de Wet op het financieel toezicht vervalt.

HOOFDSTUK 3 INTREKKING VAN WETTEN

Artikel 3.1 (Wet agrarisch grondverkeer)

De Wet agrarisch grondverkeer wordt ingetrokken.

Artikel 3.2 (Wet inrichting landelijk gebied)

De Wet inrichting landelijk gebied wordt ingetrokken.

Artikel 3.3 (Wet voorkeursrecht gemeenten)

De Wet voorkeursrecht gemeenten wordt ingetrokken.

HOOFDSTUK 4 OVERGANGSRECHT

Artikel 4.1 (besluiten tot aanwijzing van gronden, rechtsgedingen en schadevergoeding Wet voorkeursrecht gemeenten)

1. Als voor de inwerkingtreding van deze wet op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten een besluit tot voorlopige aanwijzing van gronden of een besluit tot aanwijzing van gronden is genomen, blijft het oude recht van toepassing tot het besluit onherroepelijk wordt.
2. Als voor de inwerkingtreding van deze wet een rechtsgeding met betrekking tot een op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten onherroepelijk gevestigd voorkeursrecht aanhangig is, blijft het oude recht van toepassing tot het rechtsgeding onherroepelijk is afgerond.
3. Als voor de inwerkingtreding van deze wet een vordering tot schadevergoeding op grond van artikel 25 van de Wet voorkeursrecht gemeenten bij de gemeente, de provincie of de Staat is ingediend, blijft het oude recht van toepassing tot het tijdstip waarop een vonnis over die vordering in kracht van gewijsde is gegaan en, bij toewijzing van die vordering, de schade volledig is vergoed.

Artikel 4.2 (gelijkstelling voorkeursrechten Wvg)

1. Een onherroepelijk voorkeursrecht, gevestigd op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten geldt als een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.
2. Een onherroepelijk voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 4, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten geldt als een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet.
3. Een onherroepelijk voorkeursrecht op basis van artikel 5, eerste lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten geldt als een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, onder c, van de Omgevingswet.
4. Een onherroepelijk voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 6 van de Wet voorkeursrecht gemeenten geldt als een voorkeursrecht op basis van artikel 9.1, tweede lid, van de Omgevingswet.



5. Een onherroepelijk voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 9a, eerste lid, eerste zin, van de Wet voorkeursrecht gemeenten geldt als een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, eerste lid van de Omgevingswet.
6. Een onherroepelijk voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 9a, eerste lid, derde zin, van de Wet voorkeursrecht gemeenten geldt als een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, tweede lid, van de Omgevingswet.
7. Een onherroepelijk voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 9a, tweede lid, van de Wet voorkeursrecht gemeenten geldt als een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1, eerste lid van de Omgevingswet.

Artikel 4.3 (registratie voorkeursrechten)

1. Voorkeursrechten die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet staan ingeschreven in het gemeentelijke beperkingenregister als bedoeld in artikel 1 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen worden uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van hoofdstuk 9 van de Omgevingswet in de openbare registers ingeschreven.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een voorkeursrecht dat aan het einde van de termijn waarbinnen het uiterlijk moet zijn ingeschreven niet meer van kracht is.

Artikel 4.4 (procedures onteigeningswet)

1. Als voor de inwerkingtreding van deze wet een verzoek tot het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 62, eerste lid, 72a, eerste lid, 72b, eerste lid, 72c, tweede lid, 78, eerste lid, en 122, tweede lid, van de onteigeningswet is ingediend, blijft het oude recht van toepassing
2. Als voor de inwerkingtreding van deze wet een rechtsgeding met betrekking tot een voltooide onteigening op grond van de onteigeningswet aanhangig is, blijft het oude recht van toepassing tot het tijdstip waarop het vonnis kracht van gewijsde heeft gekregen en ten uitvoer is gebracht.

Artikel 4.5 (onteigening voor tracébesluiten en projectbesluiten)

Voor de toepassing van artikel 11.6 geldt dat van een onteigeningsbelang ook sprake is als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving, mogelijk is gemaakt in:

- a. een vastgesteld tracébesluit, voor zover daaruit de toedeling van een functie of het met het oog daarop stellen van een regel voortvloeit,
- b. een projectbesluit dat is vastgesteld met toepassing van artikel 22.14, eerste lid, en dat geldt als omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, voor zover daaruit de toedeling van een functie of het met het oog daarop stellen van een regel voortvloeit.

Artikel 4.6 (overgangsrecht inrichting gebieden)

1. Als een ontwerp van een besluit:
 - a. tot vaststelling van een inrichtingsplan als bedoeld in artikel 17 van de Wet inrichting landelijk gebied,
 - b. tot vaststelling van een ruilplan als bedoeld in artikel 47 van de Wet inrichting landelijk gebied,
 - c. tot vaststelling van een lijst der geldelijke regelingen als bedoeld in artikel 47 van de Wet inrichting landelijk gebied,
 - d. als bedoeld in artikel 45 van de Wet inrichting landelijk gebied, voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd, blijft het oude recht van toepassing tot het besluit onherroepelijk wordt.
2. Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor een besluit als bedoeld in artikel 44 van de Wet inrichting landelijk gebied toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht of het besluit is bekendgemaakt, blijft het oude recht van toepassing tot het besluit onherroepelijk wordt.

Artikel 4.7 (overgangsrecht inrichting gebieden)

1. Een inrichtingsplan als bedoeld in artikel 17 van de Wet inrichting landelijk gebied geldt voor de onderdelen waartegen beroep openstaat als inrichtingsbesluit als bedoeld in artikel 12.7 van de Omgevingswet en voor de overige onderdelen als een inrichtingsprogramma als bedoeld in artikel 3.14a van de Omgevingswet.



2. Een ruilplan als bedoeld in artikel 47 van de Wet inrichting landelijk gebied geldt als ruilbesluit als bedoeld in artikel 12.22 van de Omgevingswet.
3. In afwijking van het eerste lid vervalt een inrichtingsplan voor zover dat voorziet in de toewijzing en regeling van het beheer en onderhoud van waterlopen, dijken of kaden met de daartoe behorende kunstwerken, bedoeld in artikel 28, onder b, van de Wet inrichting landelijk gebied, op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt.

Artikel 4.8 (overgangsrecht inrichting gebieden)

1. De Landinrichtingswet blijft van toepassing op landinrichtingsprojecten die al in voorbereiding of in uitvoering waren op 1 januari 2007, waarbij in artikel 187, eerste lid, van de Landinrichtingswet in plaats van de zinsnede «vast recht, als bedoeld in de Wet tarieven in burgerlijke zaken (Stb. 1960, 541)» wordt gelezen: «griffierecht, als bedoeld in de Wet griffierechten burgerlijke zaken» en waarbij, nadat de lijst der geldelijke regelingen door de rechtbank is gesloten op grond van artikel 217, eerste lid, van de Landinrichtingswet, het door de eigenaar verschuldigde bedrag, bedoeld in artikel 223, tweede lid, van de Landinrichtingswet wordt gecorrigeerd met een door gedeputeerde staten vastgestelde correctiefactor, zijnde het quotiënt van de definitieve kosten en de kosten zoals deze oorspronkelijk in de lijst der geldelijke regelingen waren opgenomen.
2. De Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën blijft van toepassing op herinrichtingsprojecten op grond van die wet die al in voorbereiding of in uitvoering waren op 1 juli 2014.

Artikel 4.9 (schade gedoogplicht inrichting en onteigening)

Als voor de inwerkingtreding van deze wet schade is ontstaan als gevolg van een gedoogplicht als bedoeld in:

- a. de artikelen 22 en 41 van de Wet inrichting landelijk gebied, of
- b. artikel 64b, tweede lid, van de onteigeningswet,
blijft het oude recht van toepassing op een vordering tot schadevergoeding die is gedaan binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet en bij toewijzing van die vordering, tot de schade volledig is vergoed.

HOOFDSTUK 5 SLOTBEPALINGEN

Artikel 5.1 (inwerkingtreding)

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende hoofdstukken, artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 5.2 (citeertitel)

Deze wet wordt aangehaald als: Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Minister voor Rechtsbescherming,



MEMORIE VAN TOELICHTING AANVULLINGSWET GRONDEIGENDOM OMGEVINGSWET

Dit document gaat uit van de artikelen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (in de tekst afgekort tot Rv) zoals dit zal luiden na inwerkingtreding van de wetsvoorstellen tot vereenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht (Kamerstukken 34059, 34138, 34212), die tussen 2016 en 2018 gefaseerd in werking zullen treden.

1	INLEIDING	82
1.1	Aanleiding voor het wetsvoorstel	82
1.2	Doelen van het omgevingsrecht en doel van het wetsvoorstel	83
1.3	Algemene opzet van de stelselherziening en de aanvullingswetten	84
1.4	Introductie van de instrumenten in dit wetsvoorstel	85
1.5	Leeswijzer	87
2	STELSELHERZIENING EN GRONDBELEID	87
2.1	Stelselherziening	87
2.1.1	Verbeterdoelen	87
2.1.2	Uitgangspunten	88
2.1.3	Het wetsvoorstel in verhouding tot de stelselherziening	90
2.1.3.1	Het wetsvoorstel en de verbeterdoelen	90
2.1.3.2	Het wetsvoorstel en de uitgangspunten	92
2.2	Grondbeleid	94
2.2.1	Algemene aspecten van het grondbeleid	95
2.2.2	Context van het grondbeleid	97
2.2.3	Ontwikkelingen in het grondbeleid	99
2.2.4	Instrumenten van het grondbeleid	100
2.2.5	Het wetsvoorstel in verhouding tot het grondbeleid	100
3	VERHOUDING TOT BESTAANDE EN VOorgenomen REGELGEVING	102
3.1	Bescherming van eigendom in Grondwet en internationale verdragen	102
3.2	Burgerlijk Wetboek	104
3.3	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, inclusief KEI	104
3.4	Kadasterwet en Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken	105
3.5	Algemene wet bestuursrecht	105
3.6	Gemeentewet	108
3.7	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten	108
3.8	Wetten die met het wetsvoorstel worden ingetrokken	109
4	DE INSTRUMENTEN IN HET WETSVOORSTEL	109
4.1	De instrumenten in de beleidscyclus	110
4.2	De instrumenten in verhouding tot de kerninstrumenten	111
4.3	De instrumenten en hun onderlinge verhoudingen	115
4.4	Beschikbaarstelling en ontsluiting	116
4.5	Bescherming van eigenaren bij toepassing van de instrumenten	120
5	VOORKEURSRECHT	120
5.1	Inleiding, doelstelling en uitgangspunten	120
5.1.1	Inleiding	120
5.1.2	Doelstelling	121
5.1.3	Historie	121
5.1.4	Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten	122
5.1.5	Uitgangspunten	123
5.1.6	Leeswijzer	123
5.2	Het voorstel op hoofdlijnen	123
5.3	Nadere toelichting op het voorstel	124
5.3.1	Inleiding; begrippen	124
5.3.2	Voorkeursrechtbeschikking en rechtsgevolg	125
5.3.3	Bevoegdheid tot vestiging en intrekking	125
5.3.4	Reikwijdte, vestigingsgrondslagen en bijkomende voorwaarden	127
5.3.5	De voorbereiding van de voorkeursrechtbeschikking	130
5.3.6	Bekendmaking, mededeling, registratie en het ingaan van het voorkeursrecht	130
5.3.7	Geldingsduur	131
5.3.8	Verval en intrekking van een voorkeursrecht	132
5.3.9	Verbod op hervestiging	134
5.3.10	Uitnodiging tot onderhandeling en uitzonderingen	134
5.3.11	Prijsvaststellingsprocedure	135
5.3.12	Procedure tot overdracht van de onroerende zaak	136
5.3.13	Nietigheid van rechtshandelingen in strijd met het voorkeursrecht	136
5.3.14	Rechtsbescherming	136
5.3.15	Schadevergoeding	137
5.4	Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling en effecten van de voorgestelde regeling	138
6	ONTEIGENING	139
6.1	Inleiding, doelstelling en uitgangspunten	139
6.1.1	Inleiding	139
6.1.2	Doelstelling	139
6.1.3	Uitgangspunten	140



6.1.4	Leeswijzer	142
6.2	Het voorstel op hoofdlijnen	142
6.2.1	Onteigeningsprocedure	142
6.2.2	Schadeloosstellingsprocedure	143
6.2.3	Eigendomsovergang	143
6.2.4	Motie Veldman/Ronnes	144
6.3	Nadere toelichting op het voorstel	145
6.3.1	Onteigening	145
6.3.2	Onteigenaar	146
6.3.3	Bevoegdheid	147
6.3.4	Onteigeningsbeschikking	148
6.3.5	Algemeen belang van onteigening	149
6.3.6	Noodzaak van onteigening	153
6.3.7	Urgentie van onteigening	154
6.3.8	Rechtsbescherming: bekrachtigingsprocedure	154
6.3.9	Onteigeningsakte	159
6.3.10	Schadeloosstellingsprocedure	160
6.3.11	Niet verwezenlijken van het onteigeningsbelang	165
6.3.12	Doorlooptijd van de procedures	166
6.4	Onteigeningen die niet zien op de fysieke leefomgeving	167
6.4.1	Regels voor onteigening in geval van buitengewone omstandigheden	167
6.4.2	Regels voor onteigening van octrooien en van rechten voortvloeiende uit een octrooiaanvraag	167
6.5	Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling en effecten van de voorgestelde regeling	168
7	INRICHTEN VAN HET LANDELIJK GEBIED	169
7.1	Inleiding, doelstelling en uitgangspunten	169
7.1.1	Inleiding	169
7.1.2	Evaluatie Wilg	169
7.1.3	Doelstelling	170
7.1.4	Uitgangspunten	170
7.1.5	Leeswijzer	170
7.2	Het voorstel op hoofdlijnen	170
7.3	Nadere toelichting op het voorstel	171
7.3.1	Inrichten van het landelijk gebied	171
7.3.2	Inrichtingsprogramma	172
7.3.3	Inrichtingsbesluit	175
7.3.4	Herverkaveling	178
7.3.5	De kosten van het inrichten	181
7.3.6	Reactie op Evaluatierapport Wilg	181
7.4	Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling en effecten van de voorgestelde regeling	183
8	KAVELRUIL	184
8.1	Inleiding, doelstelling en uitgangspunten	184
8.1.1	Inleiding	184
8.1.2	Kavelruil landelijk gebied	184
8.1.3	Kavelruil stedelijk gebied	185
8.1.4	Doelstelling	186
8.1.5	Uitgangspunten	186
8.1.6	Leeswijzer	186
8.2	Het voorstel op hoofdlijnen	186
8.3	Nadere toelichting op het voorstel	188
8.3.1	Kavelruilovereenkomst en kavelruilakte	188
8.3.2	Nut van kavelruil in het stedelijk gebied	188
8.3.3	Verhouding tot het Burgerlijk Wetboek	190
8.3.4	Toepassing en uitvoering van kavelruil in het stedelijk gebied	190
8.3.5	Fiscale behandeling van kavelruil in het stedelijk gebied	192
8.4	Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling en effecten van de voorgestelde regeling	192
9	KOSTENVERHAAL	192
9.1	Inleiding, doelstelling en uitgangspunten	192
9.1.1	Inleiding	192
9.1.2	Aanleiding	193
9.1.3	Doelstelling	194
9.1.4	Uitgangspunten	194
9.1.5	Leeswijzer	195
9.2	Het voorstel op hoofdlijnen	195
9.3	Nadere toelichting op het voorstel	196
9.3.1	Faciliterend grondbeleid	196
9.3.2	Kostenverhaalplichtige activiteiten	197
9.3.3	Verruiming van mogelijkheid om af te zien van kostenverhaal	198
9.3.4	Kostenverhaal via overeenkomst	198
9.3.5	Doorschuiven	198
9.3.6	Eisen aan kostenverhaal in omgevingsplan, omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit en projectbesluit	199
9.3.7	Locatie kostenverhaal en PPT-criteria	199
9.3.8	Maximering individuele bijdrage kostenverhaal	200
9.3.9	Voorlopige bijdrage	200
9.3.10	Wijze van verdelen	201
9.3.11	Effectuering kostenverhaal via beschikking bestuursrechtelijke geldschuld	201
9.3.12	Eindafrekening	202



9.3.13	Voorgenomen inhoud van de uitvoeringsregelgeving	202
9.4	Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling en effecten van de voorgestelde regeling	203
10	IMPLEMENTATIE, HANDHAVING EN INTERBESTUURLIJK TOEZICHT	203
10.1	Implementatie	203
10.2	Handhaving	205
10.3	Interbestuurlijk toezicht	206
11	ADVIEZEN EN EFFECTEN	206
11.1	Algemeen	206
11.2	Adviezen over het gehele wetsvoorstel	207
11.2.1	Advies Adviescommissie Omgevingswet	207
11.2.2	Advies Raad voor de leefomgeving en infrastructuur	208
11.3	Adviezen over onteigening	208
11.3.1	Moties van de leden Ronnes en Veldman	208
11.3.2	Advies Raad voor de rechtspraak	209
11.3.3	Advies Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	209
11.3.4	Advies president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad	210
11.3.5	Advies Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak	210
11.3.6	Aanvullend advies Raad voor de Rechtspraak	210
11.3.7	Aanvullend advies Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	211
11.4	Verwachte effecten van het wetsvoorstel	211
11.4.1	Effecten op de regeldruk voor burgers en bedrijven	211
11.4.2	Effecten op de financiële lasten voor overheden, burgers en bedrijven	211
11.4.3	Effecten op de rechtspraak en de rechtsbescherming	212
11.4.4	Effecten op het gebruik van persoonsgegevens	212
11.4.5	Effecten voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	213
12	VERWERKING VAN ADVIEZEN EN CONSULTATIETREACTIES	214
12.1	Algemeen	214
12.2	Verwerking adviezen en reacties	214
12.2.1	Algemeen	214
12.2.2	Voorkeursrecht	216
12.2.3	Onteigening	219
12.2.4	Inrichten landelijk gebied	223
12.2.5	Kavelruil	225
12.2.6	Kostenverhaal	227
13	INWERKINGTREDING EN OVERGANGSRECHT	229
13.1	Algemeen	229
13.2	Overgangsrecht per instrument	230
	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	230

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 de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en inrichten van het landelijk gebied, die nu zijn geregeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet² en de Wet inrichting landelijk gebied. Daarnaast maakt het toepassing van de privaatrechtelijke faciliteit van kavelruil in het landelijk gebied ook mogelijk in het stedelijk gebied. Ook bevat het wetsvoorstel een verdere vereenvoudiging van de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet tot een regeling voor kostenverhaal.

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 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

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.



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 Ontheigeningswet 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, projectbesluiten en omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit. 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 effectivering 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.

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 Ontheigeningswet 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 woonbaarheid 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

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

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.



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 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.

Met de integratie 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 vereenvoudiging van de regels over grondexploitatie tot een regeling voor kostenverhaal zal een belangrijke bijdrage worden geleverd 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 de 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, stelt wel enkele belangrijke randvoorwaarden. De regeling moet de ruimte respecteren van burgers en bedrijven om zoveel mogelijk zelf initiatieven te kunnen blijven 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 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 betrokkenen 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 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

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

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

⁹ Zie hierover uitgebreider paragraaf 2.1.3.1.

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

¹¹ Stb. 2016, 156.



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, streeft de regering ernaar deze aanvullingswetten tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden.

De volgende aanvullingswetten zijn voorzien:

- bodem (Wet bodembescherming),
- geluid (Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer),
- natuur (Wet natuurbescherming),
- grondeigendom (Wet voorkeursrecht gemeenten, Onteigeningswet, Wet inrichting landelijk gebied).

Dit wetsvoorstel is dus onderdeel van de aanvullingswetgeving.

Naast de Omgevingswet en de aanvullingswetten omvat de stelselherziening ook de Invoeringswet Omgevingswet (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 zelf, 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 uitvoeringsregelgeving:

- Het Omgevingsbesluit, dat nadere algemene en procedurele bepalingen bevat.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat de inhoudelijke normstelling voor de bestuurlijke taakuitvoering en besluitvorming bevat.
- Het Besluit activiteiten leefomgeving, dat de inhoudelijke algemene, rechtstreeks werkende regels bevat die op rijksniveau worden gesteld over activiteiten in de fysieke leefomgeving.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving, dat de inhoudelijke, algemene, rechtstreeks werkende regels bevat die op rijksniveau worden gesteld over activiteiten met betrekking tot bouwwerken.
- Verdere uitwerking in ministeriële regelingen.

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. 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 voorstel 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.

Dit wetsvoorstel is onderdeel van de aanvullingswetgeving. De planning is erop gericht deze aanvullingswetten op hetzelfde moment als de Omgevingswet in werking te laten treden.

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.

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



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 onteigeningsoverdracht 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.

Tot de bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebieden hoort onder meer het instrument 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 uitoefenen.

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 vereenvoudiging 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 vereenvoudigd 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 de aanleg van publieke voorzieningen, 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 de eigendom en de daarvan afgeleide zakelijke en persoonlijke rechten. Deze gevolgen onderscheiden de instrumenten van de (meeste) bestaande instrumenten in de Omgevingswet.¹³ 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, bij het inrichten wordt de eigendom van onroerende zaken herverdeeld en 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.

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

¹³ Van de bestaande instrumenten heeft alleen de gedoogplicht een vergelijkbaar privaatrechtelijk rechtsgevolg. Dit instrument geeft rechten aan anderen voor het gebruik van de eigendom.



Instrument	Karakter	Specifiek rechtsgevolg
Gedooptplichten	Publiekrechtelijk met privaatrechtelijk gevolg	Geeft rechten aan anderen voor medegebruik van de eigendom
<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
Inrichten	Publiekrechtelijk met privaatrechtelijk gevolg	Herverdeling eigendom van onroerende zaken
Kavelruil	Privaatrechtelijke overeenkomst	Ruilen van eigendom van onroerende zaken door contractspartijen
Kostenverhaal via het omgevingsplan	Publiekrechtelijk met privaatrechtelijk gevolg	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, inrichten van het landelijk gebied, 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 en het overgangsrecht.

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.¹⁴ De belangrijkste uitgangspunten voor het voorstel

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



voor de Aanvullingswet grondeigendom zijn de volgende.

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.¹⁵ 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 schaalgrootte, 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 sturingsmogelijkheden 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).¹⁶

Het bestaande onderscheid tussen autonomie en medebewind en daarmee ook de bestaande autonome beslissruimte van decentrale overheden worden in de Omgevingswet gerespecteerd.¹⁷ Voor de doorwerking van provinciaal en rijksbeleid naar de betrokken andere decentrale overheden is gekozen voor inkadering via specifieke rechtsregels volgens het uitgangspunt dat beleid en normstelling van elkaar gescheiden worden. Dit uitgangspunt houdt in dat beleidsdocumenten alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf binden.¹⁸ Met instructieregels kunnen de andere bestuursorganen worden gebonden. Hierbij is een subsidiariteits- en proportionaliteitsafweging verplicht.

Vertrouwen

De Omgevingswet is gebaseerd op vertrouwen: vertrouwen in initiatiefnemers, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden.¹⁹ 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. Dit vertrouwen tussen bestuursorganen komt tot uitdrukking in de Wet revitalisering generiek toezicht, die op 1 oktober 2012 in werking is getreden²⁰ en bij de interbestuurlijke verplichtingen (afstemmingsvereisten) in de Omgevingswet. De Omgevingswet bevat minder regels die dienen om professioneel gedrag van overheden te verzekeren. De Omgevingswet kent daarom minder expliciete afstemmingsvereisten dan de huidige wetgeving voor de fysieke leefomgeving. Wel wordt onderkend dat bestuursorganen verschillende 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.²¹ 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 echter het betrekken van de burger in het besluitvormingsproces. Dat bevordert het vertrouwen van burgers in de rechtvaardigheid van het besluit.

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 43.

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 43–44.

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 44.

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 45.

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 45–48.

²⁰ Stb. 2012, 276.

²¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 47–48.



Gelijkwaardige bescherming en rechtsbescherming

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.²²

De vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden. Zij worden bij ingrijpende besluiten in een vroeg stadium betrokken bij de voorbereiding van besluiten via participatie of een zienswijzenprocedure. Belanghebbenden hebben daarnaast recht op rechtsbescherming voor besluiten die hun belangen waarborgen. Uitgangspunt van de regering is dat geen verlies van waarborgen mag optreden ten opzichte van het niveau van rechtsbescherming onder de huidige wetgeving.²³

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 regelingsniveaus,
- inhoudelijke sturing en duiding zonder te gedetailleerde bepalingen op wetsniveau,
- consistente terminologie,
- beknopt en eenvoudig taalgebruik.

Voor de verdeling van onderwerpen over regelingsniveaus is in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet delegatiebeleid geformuleerd, als een van de wetgevingstechnische uitgangspunten.²⁴ 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 inrichten van het landelijk gebied 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.²⁵

²² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 38.

²³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 38.

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 291–293.

²⁵ Dit komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 4.2.



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 toepasbare regeling geworden. In het wetsvoorstel wordt deze regelgeving gemoderniseerd. Voor kostenverhaal voorziet het wetsvoorstel in een verdere vereenvoudiging van de huidige regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet tot een regeling voor kostenverhaal. De bruikbaarheid van de regeling als stok-achter-de-deur wordt vergroot en de regeling wordt meer geschikt gemaakt voor verschillende gebiedsontwikkelingsopgaven, zoals transformatie en krimp. Ook wordt het eenvoudiger om organische gebiedsontwikkeling toe te passen of te werken met uitnodigingsplanologie.

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.²⁶ 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 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.²⁷ Met het 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 inrichten van het landelijk gebied maakt dat het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte hierbij niet het primaire doel is. In het 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.²⁸ 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 het inrichten van het landelijk gebied en het kostenverhaal worden de bestaande bevoegdheden gecontinueerd. Bij het instrument onteigening krijgen gemeenteraden, algemeen besturen van waterschappen, provinciale staten en de verantwoordelijke ministers in 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 dit anders en is er juist wel gekozen voor het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door het mogelijk te maken kostenverhaal meer aan te laten sluiten bij verschillende gebiedsopgaven.²⁹

²⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 208 en volgende.

²⁷ Dit komt uitgebreider aan de orde in de paragrafen 4.1 en 4.3.

²⁸ Dit komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 4.3 en bij de toelichting op de afzonderlijke instrumenten.

²⁹ 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.³⁰

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 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.³¹ 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.³²

De bevoegdheid om tot inrichten van het landelijk gebied 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 omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel of een projectbesluit vast te stellen.³³

Vertrouwen

De toepassing van het uitgangspunt van vertrouwen in de interbestuurlijke omgang komt in het wetsvoorstel vooral tot uitdrukking in de regeling voor het inrichten van het landelijk gebied. In vergelijking met de Wet inrichting landelijk gebied is het aantal afstemmingsverplichtingen sterk teruggebracht. Zo worden inrichtingsbevoegdheden 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 vanzelfspre-

³⁰ Zie paragraaf 6.3.12 voor een nadere toelichting op de doorlooptijden.

³¹ In hoofdstuk 6 wordt dit nader toegelicht.

³² In hoofdstuk 5 wordt dit nader toegelicht.

³³ In hoofdstuk 9 wordt dit nader toegelicht.



kend 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)³⁴ 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.

Gelijkwaardige bescherming en rechtsbescherming

Voor dit wetsvoorstel is het uitgangspunt van gelijkwaardige rechtsbescherming bij uitstek van belang omdat de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en inrichten van het landelijk gebied 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 aan te nemen.³⁵

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 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 toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn. 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.

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 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.

³⁴ Zie uitgebreider paragraaf 6.3.2.

³⁵ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes).



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 Omgevingsbesluit³⁶ ofwel de Omgevingsregeling³⁷.

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 delegatiebeleid³⁸ 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 Omgevingswet³⁹, 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 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 Algemene wet bestuursrecht is voorzien, regels worden gesteld over de totstandkoming, vorm, toepassing van, of de op te nemen onderwerpen in onder meer besluiten, omgevingsvisies en programma's.⁴⁰ 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 de bij een aanvraag te verstrekken gegevens en bescheiden 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

Deze paragraaf gaat over de hoofdlijnen van grondbeleid en de ontwikkelingen die plaatsvinden in het

³⁶ Zie de voorgestelde artikelen 11.17, 12.24, 12.37 en 13.11.

³⁷ Zie de voorgestelde artikelen 12.26 en 13.17.

³⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 291–293.

³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 323.

⁴⁰ Dit wetsvoorstel bevat de henummering van artikel 16.88 Omgevingswet tot artikel 16.139.



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 eigendoms- 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.

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 groeit de bevolking in de grote steden, 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 voor de Nationale Omgevingsvisie⁴¹ blijkt dat Nederland op het gebied van de woningbouw, infrastructuur, circulaire economie, energie en klimaatadaptatie naar verwachting zeer omvangrijke transities 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 en de nadere regels die met het oog daarop nodig zijn. In die combinatie van regels kan 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 het gebied of de 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 zij zich niet beperken tot het vaststellen van omgevingsplannen, projectbesluiten en omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit. Dan heeft de overheid aanvullende instrumenten nodig.

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,

⁴¹ Kamerstukken II 2016/17, 34682, bijlage bij nr. 1.



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 het inrichten 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.⁴² 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 de grond (zoals woningbouw, bedrijvigheid) beïnvloeden de waarde van de grond sterk. De inzet van de instrumenten van het grondbeleid ter uitvoering 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 grondbeleid⁴³:

- 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 de aanleg van publieke voorzieningen verhaalt op degene die een 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 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

⁴² Kamerstukken II 2000/01, 27581, blz. 16 (nota grondbeleid).

⁴³ 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.



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.⁴⁴ 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.⁴⁵

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 werken 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. Kanttekening daarbij is

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Bijvoorbeeld Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (hierna: Rli), Grond voor gebiedsontwikkeling, juni 2017, blz. 12, 33, maar ook beschreven in De opgaven voor de Nationale omgevingsvisie, Kamerstukken II 2016/17, 34682, bijlage bij nr. 1.



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.⁴⁶ 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 zijn⁴⁷) of niet willen meewerken aan een ontwikkeling.⁴⁸ 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 in-door-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 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.⁴⁹

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.⁵⁰ De landbouw staat voor een nieuwe schaalessprong. 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

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld Rli, Toekomst van de stad, 2014, blz. 19–20.

⁴⁷ 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).

⁴⁸ Rli, Grond voor gebiedsontwikkeling, 2017, blz. 26.

⁴⁹ Rli, Verbindend landschap, 2014, blz. 13.

⁵⁰ Rli, Verbindend landschap, 2014, blz. 12.



onderscheiden zich qua bevolkingsamenstelling 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 het inrichten van het landelijk gebied 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.⁵¹ Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw waren gemeentebesturen steeds meer genoodzaakt samen te werken met private partijen, die in grote mate gronden verwierven op ontwikkellocaties, de zogenoemde Vinex-locaties.⁵² 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 gronden 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 gronden werden ingebracht.

Steeds meer gemeentebesturen zijn overgegaan tot faciliterend grondbeleid, waarbij zij projecten (laten) uitvoeren zonder zelf grootschalige 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 zou het voorkeursrecht des te belangrijker kunnen worden.

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.⁵³ Ook proberen zij kosten te besparen door samen te werken met partijen die ook in het gebied willen investeren, zoals waterschappen, energie maatschappijen 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.⁵⁴ 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.⁵⁵ 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 het inrichten van het landelijk gebied gedecentraliseerd en heeft een herijking plaatsgevonden. Deze was erop gericht om de landinrichting

⁵¹ Rli, Grond voor gebiedsontwikkeling, juni 2017, blz. 20. In 2009 schreef de VROM-raad het advies 'Grond voor kwaliteit'.

⁵² 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).

⁵³ PAS BV en Platform 31, Nieuwe financieringsvormen in de gebiedsontwikkeling, 2015.

⁵⁴ Opgenomen in achtereenvolgens de Ruilverkavelingswet 1924 (wet van 31 oktober 1924, Stb. 481), Ruilverkavelingswet 1938 (wet van 20 mei 1938, Stb. 618), Ruilverkavelingswet 1954 (wet van 3 november 1954, Stb. 510), Landinrichtingswet (wet van 9 mei 1985, Stb. 2 99) en (thans) de Wet inrichting landelijk gebied (wet van 20 december 2006, Stb. 666).

⁵⁵ Stb. 1985, 520.



te versnellen en te vereenvoudigen.⁵⁶ Uit de evaluatie van de Wet inrichting landelijk gebied blijkt dat de inzet van de inrichtingsinstrumenten weliswaar geleidelijk is afgenomen, maar dat het instrumentarium het waard is om behouden te blijven.⁵⁷ Het landinrichtingsinstrumentarium heeft vooral meerwaarde bij integrale gebiedsopgaven waarbij verschillende functies moeten worden gecombineerd, zoals duurzame landbouw, 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 bepaalt de overheid ook wie op hoofdlijnen 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, andere rechten op de grond en de onroerende zaken vestigen en afspraken maken over financiële bijdragen voor de aanleg van publieke voorzieningen. Het vragen van een (vrijwillige) financiële bijdrage en het vastleggen hiervan in een overeenkomst kan 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 het inrichten van het landelijk gebied. 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 herontwikke-

⁵⁶ Wet van 25 november 2013, houdende wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied (decentralisatie investeringsbudget), Stb. 2013, 514.

⁵⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11, blz. 5 (Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied).



ling 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. Daarom bestaat behoefte aan vernieuwing, verbetering en vereenvoudiging om goed te kunnen inspelen op de veranderende opgaven in de fysieke leefomgeving. Met het 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. Het 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 inrichten van het landelijk gebied.

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 vereenvoudigd tot een regeling voor kostenverhaal, die aansluit bij de ontwikkelingen in het omgevings- en grondbeleid. Deze regeling heeft alleen betrekking op het verhalen van kosten voor de aanleg van publieke voorzieningen 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.⁵⁸ 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

⁵⁸ Kamerstukken II 2013/14, 27 581, nr. 47 en Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).



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 de 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.

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 inrichten van het landelijk gebied 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. Het inrichten van het landelijk gebied 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. Het genoemde artikel draagt de wetgever bovendien op om bij of krachtens de wet voorschriften te stellen over onteigening. Daarnaast regelt 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.⁵⁹ Voorts wordt vastgelegd dat alle schade die het rechtstreekse en noodzakelijk gevolg is van de onteigening, moet worden vergoed.⁶⁰

In hetzelfde artikel is verder nog 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 omvatten, zoals in deze bepaling is bedoeld. 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

⁵⁹ Zie verder paragraaf 6.3.5 van deze memorie van toelichting.

⁶⁰ Zie verder paragraaf 6.3.10 van deze memorie van toelichting.



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 eigendomsrecht⁶¹ 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 appreciation*').⁶² 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.⁶³

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.

⁶¹ 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.

⁶² 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).

⁶³ Zie onder meer EHRM 27 oktober 1994 (Katte Klitsche de la Grange vs. Italië).



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.⁶⁴ 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.⁶⁵ 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 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.⁶⁶ 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.⁶⁷ Zij staan wat het vermogensrecht betreft in beginsel gelijk aan een natuurlijk persoon.⁶⁸ 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) de partij die wordt genoemd in 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 het 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.⁶⁹ Het is de burgemeester die de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt.⁷⁰ Voor de toepassing van de publiekrechtelijke instrumenten waarmee overheden hun beleid tot uitvoering kunnen brengen, wordt veelal 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, inclusief KEI

Een aantal 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 voorkeursrecht⁷¹, de schadeloosstellingsprocedure voor de onteigening⁷² en de procedures van het ruilbesluit en het besluit geldelijke

⁶⁴ Zie PbEU 2000/C 364. Het verdrag is laatstelijk gewijzigd in 2007, zie PbEU 2007/C 303.

⁶⁵ Artikel 5:1, eerste lid, BW.

⁶⁶ Artikel 3:8 BW.

⁶⁷ Artikel 2:1, eerste lid, BW.

⁶⁸ Artikel 2:5 BW.

⁶⁹ Artikel 160, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet.

⁷⁰ Artikel 171 van de Gemeentewet.

⁷¹ Voorgestelde artikelen 9.30 en 9.31.

⁷² Voorgesteld artikel 15.35 en volgende.



regelingen voor het inrichten van het landelijk gebied.⁷³ 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 de burgerlijke rechtsvordering grondig herzien. Het vernieuwingsprogramma «Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak», een gezamenlijk programma van de Raad voor de Rechtspraak en het ministerie van Justitie, voorziet in een pakket aan maatregelen dat zal leiden tot een nieuwe en gedigitaliseerde rechtsgang.⁷⁴ Dit programma wordt vanaf 2017 gefaseerd uitgevoerd en moet resulteren in een nieuwe, eenvoudige, begrijpelijke, flexibele, uniforme en digitale 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.⁷⁵ De integratie van de Wkpb krijgt aldus vorm dat beperkingenbesluiten uit de Wkpb die opgaan in de Omgevingswet en die gevolgen hebben voor de mogelijkheden bepaalde activiteiten op een locatie uit te voeren, stapsgewijs als 'omgevingsdocument' zullen worden aangewezen en in het register omgevingsdocumenten (hierna: ROD) zullen worden geregistreerd. Beperkingenbesluiten uit de Wkpb die opgaan in de Omgevingswet en in het bijzonder van belang zijn voor het vastgoedverkeer zullen worden geregistreerd in de openbare registers.⁷⁶ Wanneer de Wkpb volledig is geïntegreerd in de Omgevingswet, zal deze worden ingetrokken.

Van de instrumenten in dit wetsvoorstel valt het voorkeursrecht onder het toepassingsbereik van de Wkpb. Gemeentelijke besluiten tot vestiging van een voorkeursrecht worden 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.

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

⁷³ Voorgesteld artikel 12.34.

⁷⁴ Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nr. 164.

⁷⁵ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, blz. 285.

⁷⁶ Paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.



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,⁷⁷
- een inrichtingsbesluit,⁷⁸
- een besluit tijdelijk in geven van tot een herverkavelingsblok behorende percelen,⁷⁹
- een ruilbesluit⁸⁰ en
- een besluit geldelijke regelingen.⁸¹

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.⁸²

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.⁸³ Overigens is voor de voorbereiding van een onteigeningsbeschikking ook voorgeschreven dat een redelijke poging tot minnelijke verwerving moet worden gedaan.⁸⁴

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 daartoe. 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.⁸⁵

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.⁸⁶ 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-huisblad, of op een andere geschikte wijze, als het een besluit is van een bestuursorgaan behorend tot een decentrale overheid.⁸⁷ 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

⁷⁷ Voorgesteld artikel 16.33a.

⁷⁸ Voorgesteld artikel 16.33f.

⁷⁹ Voorgesteld artikel 16.33g.

⁸⁰ Voorgesteld artikel 16.33h.

⁸¹ Voorgesteld artikel 16.33i.

⁸² Artikel 16.22 van de Omgevingswet.

⁸³ Voorgesteld artikel 16.33c.

⁸⁴ Voorgesteld artikel 11.7.

⁸⁵ Artikel 4:11 Awb, dat de mogelijkheid biedt om af te wijken van artikel 4:8 Awb.

⁸⁶ Artikel 3:41, eerste lid, Awb.

⁸⁷ Artikel 3:42, eerste en tweede lid, Awb.



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.⁸⁸ 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;⁸⁹
- een onteigeningsbeschikking treedt in werking met ingang van de dag na die waarop de uitspraak waarbij zij is bekrachtigd, ter inzage is gelegd;⁹⁰
- 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.⁹¹

Delegatie en mandaat

De Awb regelt dat delegatie van bevoegdheden 'alleen geschiedt wanneer de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien'.⁹² 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 toebedeeld. 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'.⁹³ 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 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.⁹⁴ 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

⁸⁸ Artikel 3:40 Awb.

⁸⁹ Voorgesteld artikel 16.82a.

⁹⁰ Voorgesteld artikel 16.33e.

⁹¹ Voorgesteld artikel 16.82c.

⁹² Artikel 10:15 Awb

⁹³ Artikel 10:3 Awb.

⁹⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 285, nr. 3, blz. 10.



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 het inrichten van het landelijk gebied wordt in lijn met de Wet inrichting landelijk gebied in dit wetsvoorstel 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.⁹⁵

3.6 Gemeentewet

Op grond van artikel 149 Gemeentewet kan de gemeenteraad de verordeningen maken die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. Die bevoegdheid blijft ten aanzien van het onderwerp 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 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. Dit geldt zoveel voor de hoofdregel dat kosten die verhaald kunnen worden in beginsel ook verhaald moeten worden, als voor de uitzonderingen die daarop gemaakt kunnen worden. Dat brengt met zich dat het op grond van artikel 121 Gemeentewet niet mogelijk is om in een autonome verordening regels over kostenverhaal op te nemen voor de aangewezen activiteiten. Dat zou ook niet wenselijk zijn omdat bij de toepassing van de voorgestelde regeling voor kostenverhaal belangrijke materiële waarborgen gelden en rechtsbescherming tegen de regels in het omgevingsplan open staat, in tegenstelling tot autonome verordeningen.

Daarnaast is in artikel 222 van de Gemeentewet 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, tenzij de aan de voorzieningen verbonden lasten krachtens overeenkomst worden voldaan of met toepassing van artikel 6.17, eerste lid, van de Wro. De voorgestelde regeling voor kostenverhaal onderscheidt zich van baatbelasting omdat de kosten niet worden verhaald op diegenen die gebaat zijn bij de voorzieningen maar op diegenen die een activiteit gaan verrichten. Grondeigenaren kunnen derhalve pas verplicht worden een financiële bijdrage te leveren indien zij een aangewezen activiteit gaan verrichten. Dat neemt niet weg dat voor kosten van gemaakte voorzieningen of activiteiten die niet zijn aangewezen, het gemeentebestuur de bevoegdheid heeft om een baatbelasting te heffen.

3.7 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

De instrumenten voor grondbeleid die ingrijpen op het eigendomsrecht en die voor de verwezenlijking van het beleid voor de fysieke leefomgeving van belang zijn, zijn in dit wetsvoorstel opgenomen. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: het BBV) bevat de financiële voorschriften die gemeenten en provincies daarbij in acht moeten nemen. 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 is voor kostenverhaal de notitie Faciliterend grondbeleid⁹⁶ van de Commissie BBV relevant. Die 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.

⁹⁵ Artikel 81, eerste lid, van de Provinciewet. Zie verder hierover paragraaf 7.3.1 van deze memorie van toelichting.

⁹⁶ <http://www.commissiebbv.nl/begroten/notities-commissie/>.



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 onteigening, de inrichting van het landelijk gebied en de kavelruil toe aan de Omgevingswet. Met uitzondering van de regeling voor de stedelijke kavelruil 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 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 Rivierengebied. In de toekomst speelt het BBL geen rol meer bij de inrichting van het landelijk gebied, omdat deze taak is gedecentraliseerd naar de provincies.

In het 'bestuursakkoord natuur'⁹⁷ 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 Rivierengebied 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 WETSVOORSTEL

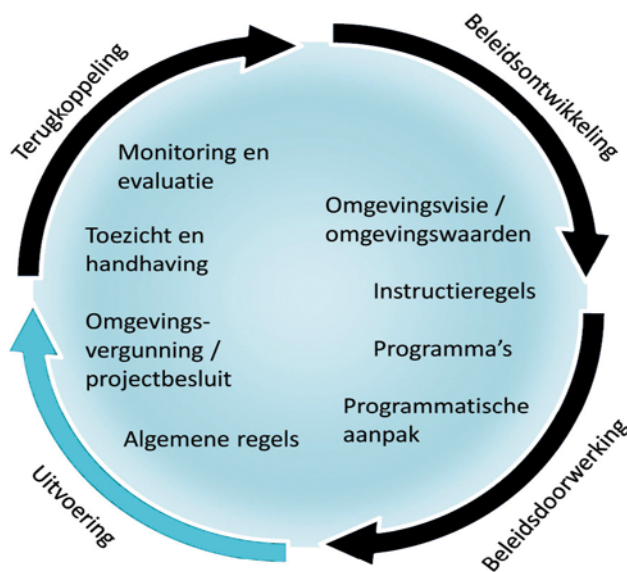
Dit hoofdstuk gaat in op de groep instrumenten die met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet wordt toegevoegd. Hoewel ieder instrument zijn eigen specifieke aspecten kent, zijn er ook aspecten die bij alle instrumenten een rol spelen, zoals de plaats van het instrument in de beleidscyclus, de verhouding tot de kerninstrumenten, de registratie en kenbaarheid van de toepassing van het instrument en

⁹⁷ Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107, 143 en 153 en Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 336.

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.

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.⁹⁸ 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 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 grondeigendom in dit wetsvoorstel ondersteunen de beleidscyclus en kunnen elk in een of meer delen van de beleidscyclus worden toegepast. Bij de meeste instrumenten voor grondeigendom, 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 inrichtingsinstrumentarium voor het landelijk gebied bestrijkt zowel

⁹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 21–24.



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 Omgevingswet⁹⁹ 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 zaken¹⁰⁰. 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, inrichten van het landelijk gebied en een verder vereenvoudigde regeling voor kostenverhaal aan toe. Deze instrumenten hebben alle een hybride karakter. Het zijn eenzijdige rechtshandelingen afkomstig van een bestuursorgaan en ze kwalificeren daarmee als besluiten als bedoeld in de 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.¹⁰¹ De onteigeningsbeschikking biedt een bijzondere titel ter verkrijging van de eigendom van een onroerende zaak.¹⁰² 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 heldere 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 omgevingsplanactiviteit voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een

⁹⁹ In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet worden deze instrumenten uitgebreid beschreven, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 51–57, 87–94 en 114–190.

¹⁰⁰ Zoals beschreven in paragraaf 2.2.1.

¹⁰¹ Artikel 3:84 BW.

¹⁰² Artikel 3:80, derde lid, BW.



locatie toegeede functie of een met het oog daarop gestelde regel 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 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 die ingrijpen op de eigendomsrechten en de daarvan afgeleide zakelijke en persoonlijke rechten worden betrokken. Een omgevingsvisie biedt zo een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de beleidsdoelen in de visie na te streven. Bij de visievorming over deze onderwerpen speelt het instrumentarium uit dit wetsvoorstel een belangrijke rol. Bestuursorganen kunnen in de fase van beleidsontwikkeling ook de uitvoeringsstrategie en het te voeren grondbeleid bij de integrale visie betrekken.

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.

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 de Programmatische 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, is ook een programma een grondslag voor het vestigen van een voorkeursrecht met als doel dat bestuursorganen in een vroeg stadium van planvorming kunnen voorkomen dat grondposities worden ingenomen die de aanpak van maatschappelijke opgaven belemmeren. Het programma kan dienen als grondslag binnen de eigen bestuurslaag.

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 toegeede aan gedeputeerde staten.¹⁰³ 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.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan¹⁰⁴ is een voor gemeenten gebiedsdekkende regeling waarin in ieder geval alle gemeentelijke regels worden gesteld die het belang van de fysieke leefomgeving als motief hebben. Het omgevingsplan is – anders dan het huidige bestemmingsplan – niet beperkt tot 'een goede

¹⁰³ Voorgesteld artikel 3.14a.

¹⁰⁴ In de Nota van Toelichting bij het voorgestelde Omgevingsbesluit is uitgebreid op het omgevingsplan ingegaan, paragraaf 3.2.



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 is een belangrijk instrument waarmee de doelen uit artikel 1.3 van de Omgevingswet op gemeenteniveau worden uitgewerkt, geoperationaliseerd en juridische doorwerking krijgen naar burgers en bedrijven. Zoals volgt uit artikel 1.3 in samenhang met artikel 4.2 van de Omgevingswet moeten in het omgevingsplan regels worden gesteld met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De regels dienen gericht te zijn op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Deze doelen zullen in het omgevingsplan in onderlinge samenhang beschouwd en afgewogen moeten worden. De omgevingsplannen van alle gemeenten samen zullen voor een groot deel de ontwikkeling van de kwaliteit en de gebruiksmogelijkheden van de fysieke leefomgeving bepalen. Het omgevingsplan is daarmee één van de belangrijkste operationele instrumenten in de Omgevingswet.

De regels in het omgevingsplan gaan altijd over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Door het stellen van regels wordt sturing gegeven aan het verrichten van activiteiten in de fysieke leefomgeving. De regels in het omgevingsplan zullen in beginsel naar vorm, inhoud en motivering meer dan de regels van een bestemmingsplan vergelijkbaar zijn met de regels over de fysieke leefomgeving die in 'gewone' gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen. Zo zal het omgevingsplan in beginsel – binnen dezelfde randvoorwaarden als die gelden voor andere algemeen verbindende voorschriften – zowel verbods- als gebodsbepalingen kunnen bevatten. Daarnaast is het mogelijk om gedoogplichten in een omgevingsplan op te nemen, waarmee grondeigenaren of andere rechthebbenden op een onroerende zaak worden verplicht om bepaalde activiteiten op hun gebied te gedogen. Ook kan het omgevingsplan regels bevatten waarmee activiteiten aan een meldings- of vergunningplicht worden gebonden.

Als onderdeel van de regels wordt door geocoördinaten vastgelegd voor welke locatie(s) de regels gelden. Dit wordt ook wel het werkingsgebied genoemd. Het werkingsgebied kan het gehele gemeentelijke grondgebied zijn, maar ook een of meer delen daarvan. Regels kunnen zo per perceel of delen daarvan verschillen. De werking van regels kan zelfs tot op het niveau van een bepaald punt, zoals een beschermingswaardige boom, worden gespecificeerd. Regels kunnen ook een kwantitatieve norm bevatten. Zo'n waarde kan bijvoorbeeld aangeven dat op een locatie een maximale bouwhoogte, oppervlakte of andere maatvoering in acht moet worden genomen.

In plaats van het toedelen van bestemmingen aan gronden zal het omgevingsplan functies aan locaties toedelen. De term 'functie' heeft een ruimere betekenis en beperkt zich niet tot de planologische connotatie van het begrip 'bestemming'. De functie 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. Met de toedeling van functies aan locaties vervult het omgevingsplan een sleutelrol in de overheidszorg voor het verenigen van het gebruiken en het ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Het belang van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving staat daarbij voorop. Het vinden van een goede balans tussen het beschermen en het benutten van de fysieke leefomgeving komt primair tot uiting in de in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet neergelegde taak om met het omgevingsplan te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het stellen van andere regels die met het oog daarop nodig zijn. Daarbij gaat het niet alleen om regels over bebouwingmogelijkheden en het gebruik van gronden en bouwwerken. In samenhang daarmee kan aan gebouwen of terreinen ook de functie van een gemeentelijk of provinciaal monument worden toegedeeld, kunnen regels worden gesteld over geluid- en lichthinder, geur- en trillinghinder, het aantal aan te leggen parkeerplaatsen op eigen terrein, laad- en losmogelijkheden, openingstijden voor horecagelegenheden, enzovoort. Het omgevingsplan is primair het instrument waarin wordt bepaald waar bedrijven, winkels, horeca, maatschappelijke functies enzovoort zich kunnen vestigen. Bij besluiten tot vaststelling van het omgevingsplan moet de gemeenteraad kunnen verantwoorden waarom bepaalde functies onder daarbij gestelde regels aan locaties worden toegedeeld, rekening houdend met alle betrokken belangen.

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. Vanwege het operationele karakter van het omgevingsplan kan dit kerninstrument, anders dan de omgevingsvisie en het programma, ook voor bestuursorganen uit een andere bestuurslaag dan de gemeentelijke overheid als grondslag dienen. 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.¹⁰⁵

Bij het instrument onteigening wordt het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving met het oog waarop onteigend wordt (het onteigeningsbelang), in het wetsvoorstel verbonden aan de toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn. Het onteigeningsbelang vindt zijn grondslag in deze functies en de regels die met het oog daarop gesteld zijn. Het omgevingsplan zal in het merendeel van de gevallen de grondslag voor het onteigeningsbelang bieden. 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.¹⁰⁶

De brede reikwijdte van het omgevingsplan maakt dit plan geschikt om hierin regels op te nemen voor het verhalen van kosten voor de aanleg van publieke voorzieningen.

Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is naast het omgevingsplan een belangrijk operationeel instrument in de Omgevingswet. 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 vergunning is ingesteld (specialiteitsbeginsel). Er is dus in beginsel een sectorale en geen integrale toetsing. Hiermee blijft de toetsing van eenvoudige gevallen overzichtelijk. Dit is bevorderlijk voor de rechtszekerheid en de mogelijkheid voor toetsing door de rechter.¹⁰⁷

Voor omgevingsvergunningen kent de Omgevingswet – net als de Wabo – de reguliere procedure en de uitgebreide procedure. De reguliere procedure volgt hoofdstuk 4 Awb, aangevuld met de verplichtingen tot verzending van een ontvangstbevestiging met informatie over het vervolg van de procedure en tot kennisgeving van de aanvraag en mededeling van het besluit. De uitgebreide procedure, die nauw aansluit op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, houdt in dat de overheid een ontwerpbesluit neemt en ter inzage legt en dat een ieder daarop kan reageren (indienen van zienswijzen).

Het huidige omgevingsrecht bevat veel algemene regels voor activiteiten die als relatieve verboden kunnen worden aangemerkt. De activiteit is dan verboden, maar het is mogelijk om via een beschikking van het verbod af te wijken. De Omgevingswet hanteert voor dergelijke afwijkingen van een verbod het begrip omgevingsvergunning. 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 vergunning of ontheffing.¹⁰⁸

Met dit wetsvoorstel wordt aan de Omgevingswet een nieuwe vergunningplicht toegevoegd voor gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteiten. Het betreft de omzetting van twee verboden met ontheffingsmogelijkheid die deel uitmaken van de regels voor het inrichten van gebieden op grond van de Wet inrichting landelijk gebied.¹⁰⁹

Aan de omgevingsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden over het verhalen van kosten voor de aanleg van publieke voorzieningen.

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.

¹⁰⁵Zie verder paragraaf 5.3.4 van deze memorie van toelichting.

¹⁰⁶Zie verder paragraaf 6.3.5 van deze memorie van toelichting, onder het kopje 'Toepassingsbereik'.

¹⁰⁷Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 53.

¹⁰⁸Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 142.

¹⁰⁹Zie artikel 35, eerste en tweede lid, Wet inrichting landelijk gebied.



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 coördinatie-regeling van afdeling 3.5 Awb het projectbesluit gecoördineerd worden toegepast met het inrichtingsbesluit. Aan het projectbesluit kunnen voorschriften worden verbonden over het verhalen van kosten voor de aanleg van publieke voorzieningen.

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 toegeedeeld. Inrichting volgt dus op de planologie. Planologische doorwerking is in de inrichtingspraktijk 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 inrichting 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.¹¹⁰

In de voorgestelde regeling voor onteigening is dit expliciet wettelijk verankerd, vanwege het vergaande karakter van dit instrument: onteigening 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 de instrumenten voor grondeigendom in de Omgevingswet via dit wetsvoorstel bevordert een goede afweging tussen de verschillende beschikbare instrumenten. De instrumenten in dit wetsvoorstel 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 bij onteigening aan alle voorwaarden moet zijn voldaan, waardoor dit instrument, dat als ultimum remedium wordt beschouwd, in veel gevallen als laatste in beeld komt.

¹¹⁰ Zoals ook uitgelegd in paragraaf 2.2.5 van deze memorie van toelichting.



De instrumenten van grondbeleid hebben met elkaar gemeen dat minnelijkheid vooropstaat wanneer toepassing wordt overwogen.

Bij een project tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied zal eerst worden bezien 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.

Tot op zekere hoogte vormt het voorkeursrecht de uitzondering op het uitgangspunt van minnelijkheid. Dit instrument heeft onder meer tot doel de eigendomsverhoudingen te bevroren. 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 zich wel verantwoorden voor de omvang van het gebied waarop een voorkeursrecht wordt gevestigd: 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. Op zichzelf dwingt een voorkeursrecht 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 inrichting van het landelijk gebied 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 wat 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, de onteigening en de inrichting 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 aan een register 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 Wetboek¹¹¹ (hierna: BW) vastgesteld. Ter bescherming van de koper is 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

¹¹¹ 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.



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 Raad¹¹² 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.¹¹³ 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.¹¹⁴ 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.

Openbare registers en register omgevingsdocumenten

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 ontsluiting van de beschikbare gegevens is geregeld in het BW, de Kadasterwet en de Wkpb, zolang de Wkpb niet is geïntegreerd in de Omgevingswet.¹¹⁵

Het register omgevingsdocumenten (hierna: ROD) is onderdeel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Het DSO vormt de digitale ondersteuning en ontsluiting van de Omgevingswet. In het ROD worden omgevingsdocumenten opgenomen. Voor aanwijzing als omgevingsdocument komen in aanmerking: besluiten of rechtsfiguren waaruit rechtstreeks rechten of verplichtingen voortvloeien bij uitvoeren van activiteiten.¹¹⁶ Dit zijn veelal publiekrechtelijke besluiten met een beleidsmatig karakter of met juridisch bindende normstelling. De aanwijzing als omgevingsdocument vindt plaats in de Omgevingswet of de uitvoeringsregelgeving. In artikel 16.2, eerste lid, van de Omgevingswet worden omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en projectbesluiten aangewezen als omgevingsdocument. In het tweede lid van dit artikel is voorzien in een grondslag om stapsgewijs steeds meer besluiten en rechtsfiguren aan te wijzen als omgevingsdocument. Dit is een aanvulling op artikel 16.88 van de Omgevingswet, waarin een algemene grondslag staat om bij algemene maatregel van bestuur regels te geven voor de beschikbaarstelling van documenten.¹¹⁷ De aanwijzing van omgevingsdocumenten en het geven van regels voor de beschikbaarstelling gebeurt in het Omgevingsbesluit. De ontsluiting van de in het ROD beschikbare gegevens wordt geregeld in de Omgevingswet, het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en het ontwerp voor het Omgevingsbesluit.

¹¹²HR 27 februari 2004, ECLI:NL:HR:2004:AN9072, NJ 2004/635 (Bos/Smeenk).

¹¹³HR 30 januari 2015, ECLI:NL:HR:2015:159, NJ 2016/76 (Portsignet).

¹¹⁴Artikel 3:41 Awb.

¹¹⁵Zie hierover paragraaf 3.4 van deze memorie van toelichting.

¹¹⁶Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, paragraaf 4.11.2.

¹¹⁷Dit wetsvoorstel bevat de henummering van artikel 16.88 Omgevingswet tot artikel 16.139.



De instrumenten in dit wetsvoorstel

De instrumenten in dit wetsvoorstel vinden toepassing door publiekrechtelijke besluiten en 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 ja, in welk register.

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.¹¹⁸ Vanwege de privaatrechtelijke werking van het besluit en het belang hiervan voor het vastgoedverkeer, is gekozen voor registratie in de openbare registers.¹¹⁹ Daarin is onder de huidige regelgeving ook al een deel van de voorkeursrechten geregistreerd. Het voorstel houdt ook in dat gemeentelijke voorkeursrechten niet langer in het register voor gemeentelijke beperkingenbesluiten worden opgenomen. Omdat de voorkeursrechtbeschikking geen gevolgen heeft voor de mogelijkheden bepaalde activiteiten op een locatie uit te voeren, ligt registratie in het ROD niet in de rede.

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.¹²⁰ 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. Omdat de onteigeningsakte geen gevolgen heeft voor de mogelijkheden bepaalde activiteiten op een locatie uit te voeren, ligt registratie in het ROD niet in de rede.

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 omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel, en het projectbesluit. Het omgevingsplan en het projectbesluit zijn in artikel 16.2, eerste lid, van de Omgevingswet aangewezen als omgevingsdocument en zullen worden beschikbaar gesteld aan het ROD. Met de in de Omgevingswet opgenomen grondslag om stapsgewijs steeds meer besluiten (zoals de omgevingsvergunning) en rechtsfiguren aan te wijzen als omgevingsdocument kan op termijn ook de omgevingsvergunning worden aangewezen als omgevingsdocument.¹²¹

De onteigeningsbeschikking heeft geen gevolgen voor de mogelijkheden bepaalde activiteiten op een locatie uit te voeren, zodat registratie als omgevingsdocument in het ROD niet in de rede ligt. Het is 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.

Voor de inrichting van het landelijk gebied is vooral de herverkaveling, die deel kan uitmaken van de dwingende inrichting door gedeputeerde staten, van belang. Het inrichtingsprogramma wordt, omdat het een programma is, als omgevingsdocument geregistreerd in het ROD.¹²² Daarnaast is in de voorgestelde regeling voor de herverkavelingsakte vastgelegd dat deze bij inschrijving in de openbare registers tot gevolg heeft dat de eigendom en andere rechten zoals beschreven in de akte worden

¹¹⁸ Voorgesteld artikel 16.82a.

¹¹⁹ Zie hierover ook paragraaf 5.3.6 van deze memorie van toelichting.

¹²⁰ Voorgesteld artikel 11.18. Zie hierover ook paragraaf 6.2.3 van deze memorie van toelichting.

¹²¹ Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, paragraaf 4.11.2.

¹²² Artikel 16.2 van de Omgevingswet.



verkregen.¹²³ Ook voor de akte van toedeling is vastgelegd dat door inschrijving hiervan in de openbare registers de daarin omschreven eigendom wordt verkregen.¹²⁴ 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 eigendomstoe-deling, moet ook die uitspraak ingeschreven worden in de openbare registers.¹²⁵ Vanwege de privaatrechtelijke werking van de aktes en de beschreven uitspraak en het 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. Omdat de aktes en de uitspraak geen gevolgen hebben voor de mogelijkheden bepaalde activiteiten op een locatie uit te voeren, ligt registratie in het ROD niet in de rede. Om te voorkomen dat in een in te richten gebied handelingen en activiteiten worden verricht die de uitvoering van het inrichtingsprogramma kunnen belemmeren, voorziet de voorgestelde regeling in een verbod om zonder omgevingsvergunning van gedeputeerde staten een activiteit te verrichten die het inrichten ernstig belemmert. Met de in de Omgevingswet opgenomen grondslag om stapsgewijs steeds meer besluiten (zoals de omgevingsvergunning) en rechtsfiguren aan te wijzen als omgevingsdocument kan op termijn ook de omgevingsvergunning worden aangewezen als omgevingsdocument.¹²⁶

De overige tussenliggende en aanvullende stappen, zoals het inrichtingsbesluit, het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen, hebben geen zelfstandig rechtsgevolg. De afzonderlijke stappen vormen daarom geen 'bijzondere' lasten of beperkingen als bedoeld in artikel 7:15 BW. 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.¹²⁷ 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.¹²⁸ Ook voor de kavelruilakte is in de voorgestelde regeling voorgeschreven dat deze wordt ingeschreven in de openbare registers.¹²⁹ 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 omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel, en het projectbesluit. Het omgevingsplan en het projectbesluit zijn in artikel 16.2, eerste lid, van de Omgevingswet aangewezen als omgevingsdocument en zullen worden beschikbaar gesteld aan het ROD. Met de in de Omgevingswet opgenomen grondslag om stapsgewijs steeds meer besluiten (zoals de omgevingsvergunning) en rechtsfiguren aan te wijzen als omgevingsdocument kan op termijn ook de omgevingsvergunning worden aangewezen als omgevingsdocument.¹³⁰

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:

¹²³ Voorgesteld artikel 16.137, tweede lid. Zie hierover ook paragraaf 7.3.4 van deze memorie van toelichting.

¹²⁴ Voorgesteld artikel 16.124, vierde lid). Zie hierover ook paragraaf 7.3.3 van deze memorie van toelichting.

¹²⁵ Voorgesteld artikel 16.331.

¹²⁶ Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, paragraaf 4.11.2.

¹²⁷ Zie hierover ook paragraaf 8.3.1 van deze memorie van toelichting.

¹²⁸ Voorgestelde artikelen 12.44 en 12.45. Zie hierover ook paragrafen 8.2 en 8.3.1 van deze memorie van toelichting.

¹²⁹ Voorgesteld artikel 12.44, vierde lid.

¹³⁰ Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, paragraaf 4.11.2.



het Kadaster) en van publiekrechtelijke rechtspersonen gelden.¹³¹ Bij het voorkeursrecht is bovendien van belang dat het voorkeursrecht pas ingaat op het moment van de inschrijving van de beschikking. Daarnaast 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 die met dit wetsvoorstel in de Omgevingswet worden opgenomen, 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 Ontheffingswet 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 VORKEURSRECHT

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 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

¹³¹ 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.



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.¹³² 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 bevrozen 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.

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.¹³³ 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.¹³⁴

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.¹³⁵ 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.¹³⁶ 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.¹³⁷ In 2004 werd het toepassingsgebied van het instrument verruimd, waarbij alle gemeentebesturen de bevoegdheid kregen om een voorkeursrecht te vestigen.¹³⁸ In 2008 kregen ook de bestuursorganen van provincies en het Rijk deze bevoegdheid.¹³⁹ 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.¹⁴⁰

¹³² Rb. Oost-Brabant, 26 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5829, JOM 2016/1128.

¹³³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 322–323.

¹³⁴ Kamerstukken II 1994/95, 24 235, nr. 3.

¹³⁵ 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.

¹³⁶ Kamerstukken II 2007/2008, 31 285, nr. 3, blz. 1–2.

¹³⁷ Wet van 4 juli 1996, houdende wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten, Stb. 1996, 389.

¹³⁸ Wet van 4 december 2003, Stb. 562, tot wijziging van de Wet van voorkeursrecht gemeenten (verbreding reikwijdte), Stb. 2004, 28.

¹³⁹ Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, Stb. 2008, 180.

¹⁴⁰ Kamerstukken II 2000/01, 27 750, nr. 3, blz. 1.



Daarbij is artikel 26 gewijzigd in reactie op de zogenoemde november-arresten van de Hoge Raad.¹⁴¹ 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 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.¹⁴² 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'¹⁴³ 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.¹⁴⁴ 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'.¹⁴⁵ 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:

- stel 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.

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 aanbestedingsplicht 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

¹⁴¹ 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.

¹⁴² Kamerstukken II 2000/01, 27 750, nr. 3, blz. 5.

¹⁴³ 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.

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 285, nr. 3, blz. 2.

¹⁴⁵ Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53, bijlage 4 bij de brief over het grondbeleid.



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 eveneens niet 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 15.51) 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 rechten¹⁴⁶ 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.¹⁴⁷

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

¹⁴⁶Zie voor de beperkte rechten paragraaf 5.3.1.

¹⁴⁷Voorgesteld artikel 9.21.



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 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 wet opgenomen. Deze uitzondering geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om, als de vervreemder aantoonbaar 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 publiekrechtelijke bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de eigenaar. Deze bestuursorganen worden hierna kortheidshalve 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 beheerde 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 gemeenschap¹⁴⁸ 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' gehanteerd. Voor de verschillende vormen van overgang van de eigendom of van de overgang van de beperkte rechten wordt in de wet

¹⁴⁸ Bedoeld is hier de gemeenschap als bedoeld in artikel 3:166 van het Burgerlijk Wetboek.



het begrip 'vervreemding' gebruikt. De begrippen 'vervreemder' en 'vervreemding' worden in onderdeel A van de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet gedefinieerd.¹⁴⁹

Ook in het vervolg van deze paragraaf wordt voor de leesbaarheid in de tekst 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 registers¹⁵⁰. 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 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 (het voorgestelde artikel 9.7 van) de Omgevingswet 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.¹⁵¹ Om te verzekeren dat de onroerende zaak niet wordt overgedragen, is in het voorgestelde artikel 9.21 geregeld dat een notariële akte tot levering 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.¹⁵² 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.¹⁵³

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 voorkeurs-

¹⁴⁹ Artikel 1.1, onderdeel L, van het wetsvoorstel.

¹⁵⁰ Voorgesteld artikel 16.82a.

¹⁵¹ Zoals bij de wetwijziging van 2010 nog wel de gedachte was. Zie Staatsblad 2010, 155 en voor de achtergrond daarbij met name Kamerstukken II, 2007/08, 31 285, nr. 3, nr. 7 en nr. 11 en Handelingen II, 2009/10, 31285, blz. 54–4905 t/m 54–4915.

¹⁵² Zie ook de paragrafen 4.4 en 5.3.6 van deze memorie van toelichting.

¹⁵³ Zie ook de paragrafen 2.1.3.1 en 4.2 van deze memorie van toelichting.



recht.¹⁵⁴ Ook is ongewijzigd gebleven dat de bevoegdheid om een voorkeursrecht op naam van de Staat te vestigen is toegeedeeld 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.¹⁵⁵

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 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.¹⁵⁶ Er vindt dus ook een proportionaliteits- en 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.¹⁵⁷ 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 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 toegeedeeld. 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

¹⁵⁴ Voorgesteld artikel 9.1.

¹⁵⁵ 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).

¹⁵⁶ Zie voor de motivering van de voorkeursrechtbeschikking ook paragraaf 5.3.4.

¹⁵⁷ Zie ook: Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, Pilot ruimtelijk instrumentarium dijken, blz. 7–8, 74, 81.



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.¹⁵⁸

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. 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 kan een voorkeursrecht worden 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.

Opgemerkt moet wel worden dat de term 'functie' een ruimere betekenis heeft dan het planologische begrip 'bestemming'. De functie 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. Het toedelen van een functie kan dus bijvoorbeeld ook het aan een locatie toedelen van de functie van gemeentelijk of provinciaal monument betreffen. Doordat het begrip functie een bredere inhoud heeft dan het begrip bestemming, kan dit theoretisch tot meer mogelijkheden tot 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 toegepaste 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 evenredigheids- en proportionaliteitsafweging plaatsvinden. Zo zal het vestigen van een voorkeursrecht op een locatie met als (neven)functie 'molenbiotoop' 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 'molenbiotoop' 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 'molenbiotoop' wordt gebruikt in strijd met de daaraan

¹⁵⁸Zie over delegatie en mandaat ook paragraaf 3.5.



toegedeelde of toegedachte functie(s) of met het oog op die functie(s) gestelde andere regels, kan de vestiging van een voorkeursrecht gerechtvaardigd zijn.

Vestigingsgrondslagen

Voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking moet er een grondslag zijn. Veelal is de grondslag een omgevingsrechtelijk besluit waaruit blijkt dat er op de betrokkenlocatie 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.¹⁵⁹ 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 functies aan locaties worden toegedeeld en regels met het oog op die functies worden gegeven. In het omgevingsplan kunnen ook zogenaemde moderniseringslocaties worden aangewezen¹⁶⁰: locaties waar de daar aanwezige bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of worden vervangen door gelijksoortige bebouwing. 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.¹⁶¹ Aan de voorwaarde dat het huidige gebruik afwijkt van de 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.¹⁶²

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.¹⁶³ 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 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 toege-

¹⁵⁹ Voorgesteld artikel 9.1, eerste lid.

¹⁶⁰ Artikel 4.18 van de Omgevingswet.

¹⁶¹ Dit ligt besloten in het voorgestelde artikel 9.1, eerste lid, onder a.

¹⁶² Voorgesteld artikel 9.1, eerste lid, onder b.

¹⁶³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 400.



dachte functie.¹⁶⁴ 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.¹⁶⁵ 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.

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. Dus is de betreffende functie toegedeeld in het omgevingsplan, dan wordt het voorkeursrecht op het omgevingsplan gebaseerd. Is de betreffende functie 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 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 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 artikel 9.1, tweede lid, is gevestigd, een gemeentelijk voorkeursrecht buiten toepassing blijft gedurende de tijd dat het door gedeputeerde

¹⁶⁴ Voorgesteld artikel 9.1, eerste lid, onder c.

¹⁶⁵ Voorgesteld artikel 9.1, tweede lid.



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, van de 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 gemotiveerd¹⁶⁶. 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 gegeven¹⁶⁷.

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.¹⁶⁸

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. 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

¹⁶⁶ Artikelen 3:2 en 3:46 Awb.

¹⁶⁷ Zie ook paragraaf 5.3.4.

¹⁶⁸ Dit wetsvoorstel bevat de henummering van artikel 16.88 Omgevingswet tot artikel 16.139.



wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking van de beschikking aan de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.¹⁶⁹ 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.¹⁷⁰ 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.¹⁷¹

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.¹⁷² Als de voorkeursrechtbeschikking niet binnen deze termijn wordt ingeschreven, dan moet het bevoegd gezag de voorkeursrechtbeschikking onverwijld intrekken en van die intrekking mededeling te doen aan de eigenaren van en beperkt gerechtigden op de onroerende zaak.¹⁷³

Door deze keuze voor registratie in de openbare registers kan de voorgestelde regeling¹⁷⁴ 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.¹⁷⁵ 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 inwerkingtreding van gemeentelijke voorkeursrechten bij de Omgevingswet zou worden meegenomen.¹⁷⁶

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 geeft¹⁷⁷. In beginsel gelden de volgende vervaltermijnen:

¹⁶⁹ Artikel 3:41 Awb.

¹⁷⁰ Voorgesteld artikel 16.32b, eerste lid (bezwaartermijn) en artikel 16.91 (beroepstermijn).

¹⁷¹ Voorgesteld artikel 16.32b, tweede lid.

¹⁷² Artikel 16.82a, eerste lid.

¹⁷³ Artikel 9.5.

¹⁷⁴ Voorgesteld artikel 16.82a, tweede lid.

¹⁷⁵ Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu d.d. 15 februari 2010, Kamerstukken II 2009/10, 31 285, nr. 18.

¹⁷⁶ Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 29 juni 2012, Kamerstukken II 2011/12, 33 323, nr. 1.

¹⁷⁷ Voorgesteld artikel 9.4.



- 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.¹⁷⁸
- 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.¹⁷⁹
- 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.¹⁸⁰
- 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.¹⁸¹

Deze vervaltermijnen zijn niet aan de orde wanneer tijdig een opvolgend omgevingsrechtelijk besluit wordt vastgesteld dat als grondslag dient 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 het 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. Bovenstaande 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.¹⁸² 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 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

¹⁷⁸ Voorgesteld artikel 9.4, tweede lid.

¹⁷⁹ Voorgesteld artikel 9.4, eerste lid, onder a.

¹⁸⁰ Voorgesteld artikel 9.4, eerste lid, onder b.

¹⁸¹ Voorgesteld artikel 9.4, eerste lid, onder c.

¹⁸² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 148.



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.¹⁸³ 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 toepassing¹⁸⁴. 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.¹⁸⁵ 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 echter 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 en de bereidheid tot vervreemding is kenbaar gemaakt aan het bevoegde orgaan, en dit bestuursorgaan besluit om af te zien van de verwerving of beslist niet tijdig, dan vervalt het voorkeursrecht van rechtswege.¹⁸⁶ 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.

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.¹⁸⁷ Als een vervreemder de onroerende zaak waarop een voorkeursrecht rust wil vervreemden, dan zou het ook redelijk zijn dat de publiekrechtelijke rechtspersoon ook 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.¹⁸⁸ 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.

¹⁸³ Voorgesteld artikel 9.5, eerste lid.

¹⁸⁴ Titel 4.1 Awb.

¹⁸⁵ Artikel 4:13 en volgende Awb.

¹⁸⁶ Voorgesteld artikel 9.14, tweede lid.

¹⁸⁷ 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.

¹⁸⁸ 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.



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. Daarbij 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 bepaald¹⁸⁹ 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 is¹⁹⁰, en waartegen geen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Wel kan aan het bevoegd gezag worden verzocht om doorhaling, wanneer het voorkeursrecht is vervallen.

5.3.9 Verbod op hervestiging

Het verbod op hervestiging¹⁹¹ 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. Denk bijvoorbeeld aan 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 was toegedeeld 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 toegedeelde 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.¹⁹² 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.¹⁹³ 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 Burgerlijk Wetboek.¹⁹⁴ 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

¹⁸⁹ Voorgesteld artikel 9.5, tweede lid.

¹⁹⁰ Artikel 7 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken en artikel 9a, vierde lid, onder a, van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

¹⁹¹ Voorgesteld artikel 9.3.

¹⁹² Voorgestelde artikelen 9.7 en 9.12.

¹⁹³ Voorgestelde artikelen 9.8 tot en met 9.11.

¹⁹⁴ Afdeling 11 van titel 5 van boek 7 BW. Ingevolge 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 voornemens is aan te bieden, te verwerven. In artikel 7:380 wordt een aantal uitzonderingen op deze verplichting genoemd.



de onroerende zaak door een of meer van de deelgenoten met uitsluiting van de andere deelgenoten van de gemeenschap in relatie tot de onroerende zaak¹⁹⁵ 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.¹⁹⁶ 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. De nieuwe uitzondering is alleen van toepassing als het bevoegd gezag met zelfrealisatie door de beoogde verkrijger heeft ingestemd, in geval het gaat om een omgevingsplan en het gaat 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 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 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.

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.¹⁹⁷ 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.¹⁹⁸ Is door het bevoegd gezag niet tijdig de prijsvaststellingsprocedure bij de rechtbank gestart of heeft het deze tussentijds beëindigd door intrekking van het verzoek

¹⁹⁵ Artikel 3:182 BW.

¹⁹⁶ Voorgesteld artikel 9.11.

¹⁹⁷ Voorgesteld artikel 9.16.

¹⁹⁸ Voorgesteld artikel 16.122.



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.¹⁹⁹ 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.²⁰⁰ 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 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.²⁰¹

5.3.12 Procedure tot overdracht van de onroerende zaak

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.²⁰² 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.²⁰³ 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.²⁰⁴

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.²⁰⁵ 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. Belangheb-

¹⁹⁹ Voorgesteld artikel 9.17, eerste lid.

²⁰⁰ Voorgesteld artikel 9.17, tweede lid.

²⁰¹ Voorgesteld artikel 9.20, eerste lid.

²⁰² Voorgesteld artikel 9.18.

²⁰³ Kamerstukken II 2007/08, 31 285, nr. 3, blz. 4.

²⁰⁴ Voorgesteld artikel 9.22.

²⁰⁵ Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten, Onderzoek naar gebruik, effectiviteit en efficiency van de Wvlg, 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).



benden 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.²⁰⁶

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.

Tegen de uitspraak van de rechtbank in de prijsvaststellingsprocedure en de procedure tot overdracht van de grond 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 toegeedeeld 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.²⁰⁷ 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 jurisprudentie²⁰⁸ – 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.²⁰⁹

²⁰⁶ Voorgestelde artikelen 16.32c en 16.92.

²⁰⁷ Voorgesteld artikel 15.51.

²⁰⁸ Rb. Rotterdam, 19 juni 2013, ECLI:NL:RBOT:2013:5138, JG 2013/72.

²⁰⁹ Rb. 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 het 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 toegedeeld.
- 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 huwelijksgemeenschappen 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.²¹⁰ 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.²¹¹ 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.²¹² 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 2000²¹³ en bij de aanpassing van de onteigeningsregelgeving door de Crisis- en herstelwet in 2010.²¹⁴ Ook in de vakliteratuur is herziening van de onteigeningsregelgeving bepleit.²¹⁵ De inpassing van de onteigeningsregels in de Omgevingswet biedt daarvoor een uitgelezen gelegenheid.

²¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 322–323.

²¹¹ 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.

²¹² 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.

²¹³ Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nrs. 174, 210 en 239.

²¹⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32127 en Kamerstukken I 2009/10, 32127.

²¹⁵ Zie onder andere De Groot en De Snoo, *Onteigening in crisis: de voorstellen tot versnelling van onteigening (II)*, *Bouwwrecht* 2010/85, blz. 490–499; Sluysmans, *Een herziening van de Onteigeningswet: enkele wenken voor de wetgever*, *Tijdschrift voor Bouwwrecht* 2009/25, blz. 118–125.



Met het oog op de genoemde doelstellingen heeft de regering gezien of volstaan kan worden met aanpassing van de huidige onteigeningsprocedure.²¹⁶ 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 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.²¹⁷ 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.²¹⁸ 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 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)²¹⁹ 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

²¹⁶Zie ook het onderzoeksrapport 'Ten gronde beschouwd', als bijlage gevoegd bij Kamerstukken II 2012/13, 33 118, nr. 7.

²¹⁷Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes). Zie in het bijzonder ook paragraaf 6.2.4.

²¹⁸Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid), blz. 10.

²¹⁹Zie over de onteigenaar paragraaf 6.3.2.



definitieve schadeloosstelling.²²⁰ Daarnaast maakt de Ontheigeningswet 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, rivierverruiming 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 toegedeelde functies en de andere met het oog daarop gestelde regels. Het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel, of de voorgenomen wijziging van het omgevingsplan via het projectbesluit 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 Ontheigeningswet, 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 Ontheigeningswet 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 en de met het oog daarop gestelde regels 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.

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 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.²²¹ In de voorgestelde regeling moet het bestuursorgaan in alle gevallen aan de bestuursrechter verzoeken of deze de onteigeningsbeschikking wil bekrachtigen. Tegen deze bekrachtigingsuitspraak 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)²²² 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 rechthebben-

²²⁰ 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).

²²¹ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 84 (brief over rechterlijke betrokkenheid bij alle onteigeningen).

²²² Zie ook paragraaf 6.3.2.



den 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.²²³ 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. 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 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 het programma Kwaliteit en Innovatie in de rechtspraak.²²⁴ 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 ook 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.

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

²²³ Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 239.

²²⁴ Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nr. 164.



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 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 kamerbehandeling van de brief over het grondbeleid²²⁵ is met betrekking tot de voorgestelde regeling voor onteigening een motie aangenomen van de leden Veldman en Ronnes.²²⁶ 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 versterkt 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 is 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 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 waar de bestuursrechter in alle gevallen de onteigeningsbeschikking moet bekrachtigen, 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 hij daartoe wordt verzocht door een belanghebbende. 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.

Tabel 2: huidige en voorgestelde regeling onteigening

	Huidige regeling (Onteigeningswet)	Voorgestelde 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>

²²⁵ Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).

²²⁶ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes).



	Huidige regeling (Onteigeningswet)	Voorgestelde regeling (Omgevingswet)
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 (op 100% van het aanbod)
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, erfdiensbaarheden, 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.²²⁷ 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.²²⁸ 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 erfdiensbaarheid²²⁹), wanneer de onteigenaar de onroerende zaak wil bevrijden van een persoonlijk recht (bijvoorbeeld van huur of pacht²³⁰) en bij twijfel over of

²²⁷ Op grond van artikel 4, eerste lid, van de Onteigeningswet. Zie Kamerstukken II 1918/19, 387, nrs. 2–3.

²²⁸ Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 9 juli 2012, nr. 12.001564 (Onteigeningsplan Buikslotherham), zie ook HR 28 augustus 1934, NJ 1934/1689 (De Vries Lentsch/Amsterdam) en HR 1 februari 1967, NJ 1967/70 (Doetinchem/Remmelink).

²²⁹ Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 24 december 2007, nr. 07.004215 (Onteigening in de gemeente De Bilt).

²³⁰ HR 17 maart 1999, NJ 1999/429 (De Roock/Rotterdam).



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.²³¹

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.²³² 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 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.

6.3.2 *Onteigenaar*

Ongewijzigd blijft dat onteigening alleen kan plaatsvinden op naam van in de wet genoemde rechtspersonen.²³³ 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.²³⁴

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

²³¹ Op grond van Afdeling 10.3 van de Omgevingswet.

²³² Artikel 10.28 van de Omgevingswet.

²³³ Voorgesteld artikel 11.2.

²³⁴ Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 26 november 2014, nr. 2014002271 (Onteigening voor het project Derde spoor Zevenaar-Duitse grens, met bijkomende werken).



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.²³⁵

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.²³⁶ 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.

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.²³⁷ 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.²³⁸

Aan de uitoefening van de onteigeningsbevoegdheid door provinciale staten verbindt de voorgestelde regeling de randvoorwaarde dat de onroerende zaak binnen de provincie ligt.²³⁹ 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.²⁴⁰

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.²⁴¹ 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.²⁴² Omdat projecten in de fysieke leefomgeving steeds vaker tot stand komen in samen-

²³⁵ Voorgesteld artikel 11.4, eerste lid.

²³⁶ Voorgesteld artikel 11.4, eerste lid, onder a.

²³⁷ Voorgesteld artikel 11.4, tweede lid.

²³⁸ Voorgesteld artikel 11.4, eerste lid, onder b.

²³⁹ Voorgesteld artikel 11.4, eerste lid, onder c.

²⁴⁰ Voorgesteld artikel 11.4, derde lid.

²⁴¹ Voorgesteld artikel 11.4, vierde lid.

²⁴² Zie hierover ook Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 72–73.



werkingsverbanden 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 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 werkzaamheden²⁴³) 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.²⁴⁴

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 ontbeert.

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.²⁴⁵

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 registers²⁴⁶, gaat de eigendom van de aangewezen onroerende zaken over naar de onteigenaar. De onteigeningsbeschikking blijft dus een zelfstandige figuur en ondersteunend instrument.²⁴⁷

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

²⁴³Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 2 juli 2015, nr. 2015001181 (Onteigeningsplan Rotterdamseweg II).

²⁴⁴Zie over delegatie en mandaat in algemene zin paragraaf 3.5.

²⁴⁵ Artikelen 1:3, tweede lid, 6:2, 7:1, eerste lid en 8:1 Awb.

²⁴⁶Zie over de onteigeningsakte paragraaf 6.3.9.

²⁴⁷Zie ook paragrafen 2.1.3.1 en 4.2 van deze memorie van toelichting.



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.²⁴⁸ 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.²⁴⁹ 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 in de Staatscourant, indien het een beschikking van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan betreft.²⁵⁰

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.²⁵¹ Hiervoor geldt als voorwaarde is 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.²⁵²

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'.²⁵³ 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 en andere regels die met het oog daarop nodig zijn.²⁵⁴ De functie is het gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving

²⁴⁸ Artikel 3:41 Awb.

²⁴⁹ Artikel 3:43 in samenhang met 3:44 Awb

²⁵⁰ Artikel 3:43 in samenhang met 3:44 Awb.

²⁵¹ Voorgesteld artikel 10.10f.

²⁵² Artikel 15.12 zoals voorgesteld in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

²⁵³ Voorgesteld artikel 11.1.

²⁵⁴ Voorgesteld artikel 11.6, aanhef en onder a.



heeft op een bepaalde locatie.²⁵⁵ De verbinding tussen onteigening enerzijds en een omgevingsrechtelijk besluit anderzijds is in lijn met de hoofdregel van de huidige Titel IV van de Ontheigeningswet, 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 Ontheigeningswet die concreet werken en werkzaamheden aanduiden waarvoor kan worden onteigend, zoals waterkeringen en militaire verdedigingswerken (beide Titel II van de Ontheigeningswet), openbare drinkwatervoorzieningen en verwijdering van afvalstoffen (beide Titel IIb van de Ontheigeningswet) en voor de winning van oppervlakedelfstoffen (Titel IIc van de Ontheigeningswet). Onteigening voor deze werken en werkzaamheden blijft mogelijk, door aan de hand van de functie en de met het oog daarop gestelde regels 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 functies die voorzien in de omgevingsrechtelijke inpassing van een beoogde eindsituatie en de met het oog daarop gestelde regels kunnen ook tijdelijke functies en de met het oog daarop gestelde regels 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 een centrale plaats in. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied een evenwichtige toedeling van functies en andere regels die met het oog daarop nodig zijn en is daarmee binnen het stelsel van het omgevingsrecht primair bepalend voor de vraag welke activiteiten, op welke locatie en onder welke voorwaarden kunnen plaatsvinden. Deze functies en de regels die met het oog daarop gesteld zijn, 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 omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel. In een omgevingsvergunning kan weliswaar geen toedeling van functies worden opgenomen, maar kan wel van de toegedeelde functies en de met het oog daarop gestelde regels worden afgeweken. In de voorgestelde regeling wordt dit tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel als grondslag voor een onteigeningsbelang kan dienen.²⁵⁶

Ten slotte kan het projectbesluit als grondslag van het onteigeningsbelang dienen. Voor het projectbesluit geldt dat het weliswaar kan leiden tot toedeling van functies, maar het is geen zelfstandig besluit dat functies toedeelt. Het projectbesluit heeft vanwege zijn rechtstreekse doorwerking naar het omgevingsplan namelijk te gelden als een wijziging van dat plan.²⁵⁷ De nieuwe functies gelden als regels van het omgevingsplan, niet als regels van het projectbesluit. Daarom is in de voorgestelde regeling tot uitdrukking gebracht dat een projectbesluit alleen aan een onteigeningsbelang ten grondslag kan worden gelegd voor zover daaruit de toedeling van functies aan locaties voortvloeit.²⁵⁸

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

²⁵⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 137–141.

²⁵⁶ Voorgesteld artikel 11.6, aanhef en onder b.

²⁵⁷ Artikel 5.52 van de Omgevingswet.

²⁵⁸ Voorgesteld artikel 11.6, aanhef en onder c.



voor de op grond van deze kerninstrumenten toegedeelde functies. Doordat deze kerninstrumenten geen concrete op uitvoering gerichte functies zullen bevatten²⁵⁹, 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 omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel. 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 functie en de andere met het oog daarop gestelde regels in het omgevingsplan.

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 en andere regels die met het oog daarop nodig zijn. Het onteigeningsbelang vindt zijn concrete grondslag dus in deze functies en de regels die met het oog daarop gesteld zijn. De term 'functie' heeft onder de Omgevingswet echter een ruimere betekenis dan het planologische begrip 'bestemming'. De functie 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.

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 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 en andere regels die met het oog daarop nodig zijn, 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 toedeling van functies in combinatie met regels die de gebruiksmogelijkheden van locaties met het oog op die functie beperken of 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 of met het oog daarop gestelde regels uit het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in een omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel, en het projectbesluit aanvaardbaar.

Ook de mogelijkheid om ten opzichte van het bestemmingsplan in het omgevingsplan minder gedetailleerde, globale functies toe te delen, waardoor er ruime bouw- of gebruiksmogelijkheden voor die locaties gelden, leidt naar de mening van de regering niet tot een verruiming van de onteigeningsbevoegdheid. 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

²⁵⁹ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, nr. E, blz. 123.



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.²⁶⁰ Op grond van de voorgestelde regels zal onteigening voor globale functies op overeenkomstige wijze mogelijk zijn.

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 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 toegedeelde functies en de met het oog daarop 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 ligt het in de rede dat de gemeente verduidelijkt welke vorm van de ontwikkeling, het gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving zij beoogt. Dit kan de gemeenteraad doen door de functietoedeling in het omgevingsplan aan te passen door 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. Veelal zal deze aanpassing inhouden dat de functietoedeling specifiekere wordt 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 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 gelegd onder de huidige Onteigeningswet voor onteigening 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 onteigening. 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 functies te regelen die het omgevingsplan wijzigen. In dat geval kan het onteigeningsbelang gemotiveerd worden aan de hand van het projectbesluit in samenhang met het omgevingsplan. Ook wanneer het projectbesluit in het geheel geen functies wijzigt 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 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

²⁶⁰ Rijkswaterstaat, Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure, 16 januari 2016, blz. 13.



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 onteigening.

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.²⁶¹ 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 onteigeningsbelang 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.²⁶² De aanwijzing verbindt hieraan het rechtsgevolg dat, zolang de modernisering niet is voltooid, het gebruik van de bouwwerken wordt geacht af te wijken van 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 onteigeningsbelang.

6.3.6 Noodzaak van onteigening

In de voorgestelde regeling wordt het noodzaakvereiste als criterium voor de onteigening vastgelegd.²⁶³ Zoals ook voor het vereiste van een onteigeningsbelang en het urgentiecriterium geldt, zal het bevoegd gezag bij de onderbouwing van een onteigeningsbeschikking moeten aantonen dat aan dit noodzaakcriterium is voldaan. De voorgestelde regeling legt daarbij vast wanneer de noodzaak van de onteigening in ieder geval ontbreekt.

Ten eerste ontbreekt de noodzaak van de 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 ultimatum 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,²⁶⁴ 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 van de 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 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

²⁶¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 477.

²⁶² Op grond van artikel 4.18 van de Omgevingswet.

²⁶³ Voorgesteld artikel 11.7.

²⁶⁴ HR 22 maart 1989, NJ 1990/251 (Vierboom/Winschoten) en HR 27 oktober 2006, NJ 2008/3 (Nieuwe Werklust Kleiwarenfabriek/Staat).



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.²⁶⁵ 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 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 ultimum 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 urgentiecriterium wordt met de voorgestelde regeling gecodificeerd.²⁶⁶ 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 plannings. Het urgentiecriterium 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.²⁶⁷ 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.²⁶⁸

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 2017²⁶⁹, 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. 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.

²⁶⁵ Voorgesteld artikel 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.

²⁶⁶ Voorgesteld artikel 11.11.

²⁶⁷ Zie daarover ook paragraaf 6.3.11.

²⁶⁸ 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.

²⁶⁹ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 84 (brief over rechterlijke betrokkenheid bij alle onteigeningen).



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.²⁷⁰ 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 tegen de onteigeningsbeschikking beroep zou hebben opengestaan.²⁷¹ 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.

In de voorgestelde regeling is bepaald dat een onteigeningsbeschikking niet kan worden betrokken in gecoördineerde besluitvorming als bedoeld in afdeling 3.5 Awb.²⁷² 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 Awb²⁷³, 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

²⁷⁰ Vergelijk artikel 3:40 en volgende Awb, zie ook het voorgestelde artikel 11.12.

²⁷¹ Voorgesteld artikel 2.1, onder B, voegt de onteigeningsbeschikking toe aan artikel 1, van bijlage 2 Awb.

²⁷² Voorgesteld artikel 11.13.

²⁷³ Artikel 6:7 Awb.



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 onteigeningsbeschikking 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.²⁷⁴

Basistoets

De bestuursrechter onderwerpt de onteigeningsbeschikking in alle gevallen aan een basistoets.²⁷⁵ 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 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

²⁷⁴ Kamerstukken II 1991/92, 22 495, A, blz. 75.

²⁷⁵ Voorgesteld artikel 16.107.



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.²⁷⁶ 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.²⁷⁷

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.²⁷⁸

In de eerste plaats is bezien 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 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.²⁷⁹ 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.²⁸⁰ 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 effectivering van de eigendomsontneming alvast mogelijk 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.

²⁷⁶ 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.

²⁷⁷ Voorgesteld artikel 11.12.

²⁷⁸ Artikel 8:88 en volgende Awb.

²⁷⁹ Voorgesteld artikel 16.113.

²⁸⁰ Respectievelijk in de voorgestelde artikelen 16.103 en 16.109.



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 omstandigheden 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.²⁸¹

²⁸¹ Voorgesteld artikel 16.105.

Het bevoegd gezag legt de uitspraak ter inzage, samen met de beschikking waarop de uitspraak betrekking heeft.²⁸² 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.²⁸³ 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.²⁸⁴ 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.²⁸⁵ 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.²⁸⁶ 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.²⁸⁷ Ook de kosten die de belanghebbende in verband met het hoger beroep redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan vergoed.²⁸⁸

6.3.9 Onteigeningsakte

Nieuw in het onteigeningsrecht is de onteigeningsakte.²⁸⁹ 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 bekrachtiging of door een verklaring van de griffier van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat binnen de beroepstermijn geen hoger beroep tegen de bekrachtigingsuitspraak is ingesteld.²⁹⁰

De tweede voorwaarde voor het opmaken van de onteigeningsakte is dat ook het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel of het projectbesluit waarin het onteigeningsbelang mogelijk is gemaakt, 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.²⁹¹

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.²⁹² 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

²⁸² Voorgesteld artikel 16.114.

²⁸³ Voorgesteld artikel 16.115.

²⁸⁴ Voorgesteld artikel 16.117.

²⁸⁵ Voorgesteld artikel 16.118, naar analogie van artikel 6:13 in samenhang met artikel 6:24 Awb.

²⁸⁶ Artikel 6:7 Awb.

²⁸⁷ Voorgesteld artikel 16.119.

²⁸⁸ Voorgesteld artikel 16.120.

²⁸⁹ Voorgesteld artikel 11.15 en volgende.

²⁹⁰ Voorgesteld artikel 11.16, eerste lid, onder a, en tweede lid.

²⁹¹ Voorgesteld artikel 11.16, eerste lid, onder b en derde lid.

²⁹² Voorgesteld artikel 11.16, eerste lid, onder c, en vierde lid.



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.²⁹³ 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 15.17.

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.²⁹⁴ 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 erfdiensbaarheid, rechthebbenden op rechten van gebruik en bewoning, bezitters, huurkopers, huurders en onderhuurders, pachters en onderpachters en schuldeisers bij een kwalitatieve verplichting.²⁹⁵ 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.²⁹⁶

De hypotheekhouder en de ingeschreven beslaglegger hebben geen recht op een afzonderlijke schadeloosstelling. Zij kunnen zich beroepen op hun verhaalsrechten (zaaksvervanging).²⁹⁷ En ook de vruchtgebruiker heeft geen recht op een afzonderlijke schadeloosstelling. Hij kan zich beroepen op een vruchtgebruik op de schadeloosstelling.²⁹⁸

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.²⁹⁹

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

²⁹³ Voorgesteld artikel 11.20.

²⁹⁴ Voorgesteld artikel 15.16.

²⁹⁵ Voorgesteld artikel 15.26.

²⁹⁶ Het overgangsrecht als bedoeld in artikel 150 van de Overgangswet Nieuw Burgerlijk Wetboek.

²⁹⁷ Op grond van artikel 3:229 BW respectievelijk artikel 507a Rv.

²⁹⁸ Op grond van artikel 3:213 BW.

²⁹⁹ 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).



vergoeding vormt voor alle schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de eigendomsontneming. 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 punten die de partijen in het minnelijk overleg vooralsnog 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.³⁰⁰ 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 het programma Kwaliteit en Innovatie in de rechtspraak.³⁰¹ 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.³⁰²

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.³⁰³

De mogelijkheid tot een vervroegde opnemning van de onroerende zaak³⁰⁴ 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 opnemning.

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. Het eerdergenoemde project Kwaliteit en Innovatie in de Rechtspraak versterkt bovendien de regierol van 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.³⁰⁵ 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.

³⁰⁰ Artikel 261 Rv.

³⁰¹ Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nr. 164.

³⁰² Op grond van artikel 30o Rv.

³⁰³ Voorgesteld artikel 11.12.

³⁰⁴ Artikel 54a en volgende van de Onteigeningswet.

³⁰⁵ Artikel 30m Rv.



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.³⁰⁶ 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.³⁰⁷ 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.³⁰⁸ Deze voorziening voorkomt dat de rechtbank zich moet begeven in een tijdrovend onderzoek over de vraag wie of waar de juiste rechthebbende is.

Mogelijkheid van een verweerschrift

Iedere belanghebbende bij het vaststellen van de schadeloosstelling kan schriftelijk een verweerschrift bij de rechtbank indienen.³⁰⁹ Het verweerschrift kan worden ingediend tot uiterlijk tien dagen voor de mondelinge behandeling.³¹⁰ 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.³¹¹ 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.³¹²

Tijdens de mondelinge behandeling stelt de rechter de partijen in de gelegenheid om hun stellingen toe te lichten.³¹³ 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.³¹⁴ 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.³¹⁵

Benoeming van deskundigen en het onderzoek ter plaatse

Als na afloop van de mondelinge behandeling met een of meer rechthebbenden nog geen overeen-

³⁰⁶ Voorgesteld artikel 11.14.

³⁰⁷ Artikel 30a Rv.

³⁰⁸ Voorgesteld artikel 15.37.

³⁰⁹ Artikel 30i Rv.

³¹⁰ Artikel 282 Rv.

³¹¹ Op grond van artikel 30j Rv.

³¹² Artikel 30j, vierde lid, Rv.

³¹³ Artikel 30k Rv.

³¹⁴ Artikel 30k, eerste lid, onder a tot en met e, Rv.

³¹⁵ Artikel 30j, zesde lid, Rv.



stemming over de schadeloosstelling tot stand is gekomen, benoemt de rechtbank zo spoedig mogelijk een oneven aantal deskundigen.³¹⁶ 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 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.³¹⁷ 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.³¹⁸ 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.³¹⁹

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 benoemen³²⁰, 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.³²¹ Waar en wanneer de deskundigen dit onderzoek moeten verrichten, wordt door de rechter bepaald.³²² 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.³²³ Deze partijen mogen ook bij het onderzoek ter plaatse aanwezig zijn om hun schade te laten begroten.³²⁴ 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.³²⁵

De rechter is met de griffier aanwezig bij het onderzoek ter plaatse.³²⁶ Van het onderzoek ter plaatse maakt de griffier een proces-verbaal op dat wordt ondertekend door de rechter en de griffier.³²⁷

Vaststellen van de voorlopige schadeloosstelling

Zo spoedig mogelijk na het onderzoek ter plaatse stelt de rechter 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 zal de rechter de voorlopige schadeloosstelling pas vaststellen 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.³²⁸ Mits de rechten van deze belanghebbende niet worden betwist, kan de rechter hem gelijktijdig en op gelijke voet met de overige

³¹⁶ Voorgesteld artikel 15.38.

³¹⁷ Artikel 194, tweede lid, Rv.

³¹⁸ Artikel 198, eerste lid, Rv.

³¹⁹ Artikel 194, tweede lid, Rv.

³²⁰ Artikel 15, vierde lid, Rv.

³²¹ 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.

³²² Bij de benoeming van de deskundigen of op een later tijdstip, zie artikel 197, eerste lid, Rv.

³²³ Voorgesteld artikel 15.39, derde lid.

³²⁴ Voorgesteld artikel 15.40, eerste lid.

³²⁵ Voorgesteld artikel 15.40, tweede lid.

³²⁶ Voorgesteld artikel 15.39, eerste lid.

³²⁷ Voorgesteld artikel 15.39, vierde lid.

³²⁸ Artikel 54k van de Onteigeningswet.



partijen een voorlopige schadeloosstelling toekennen.³²⁹

Ook hoeft er niet langer een afzonderlijke regeling te zijn tot verhoging van de voorlopige schadeloosstelling.³³⁰ 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 rechter 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 proces-verbaal van het onderzoek ter plaatse moest worden overgelegd.³³¹ Omdat dit in de voorgestelde regeling in alle gevallen al wettelijk geborgd is, kan deze eis aan de inschrijving vervallen.

De rechter stelt voor elke belanghebbende een voorlopige schadeloosstelling vast die gelijk is aan het aanbod dat is gedaan bij de procesinleiding.³³² 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 rechter 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 door de rechter 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 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.³³³ 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.³³⁴ 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.³³⁵ De rechter-commissaris vraagt dan aan de betrokken partijen of zij bereid zijn af te zien van de mogelijk-

³²⁹ Voorgesteld artikel 15.42.

³³⁰ Artikel 54o van de Onteigeningswet.

³³¹ Artikel 54n, eerste lid, ten tweede, van de Onteigeningswet.

³³² Voorgesteld artikel 15.42.

³³³ Artikel 198, vierde lid, Rv.

³³⁴ Artikel 36 van de Onteigeningswet.

³³⁵ 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.

heid 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.³³⁶ 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.³³⁷ 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.³³⁸ 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 over het deskundigenbericht, om een toelichting te geven op het uitgebrachte rapport. De rechter heeft deze bevoegdheid op grond van het Rv.³³⁹

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 door de rechter vastgestelde schadeloosstelling met de door de belanghebbende ontvangen voorlopige schadeloosstelling. De rechter 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.³⁴⁰ 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.³⁴¹ 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.

6.3.11 Niet verwezenlijken van het onteigeningsbelang

De regeling voor de teruglevering van het onteigende in de situatie waarin het onteigeningsbelang

³³⁶ De Leidraad deskundigen in civiele zaken, gepubliceerd door de Raad voor de Rechtspraak.

³³⁷ Zie ook de conclusie van de A-G, HR 26 juni 2002, ECLI:NL:PHR:2002:AE4927.

³³⁸ Voorgesteld artikel 15.43.

³³⁹ Artikel 194, vijfde lid, Rv.

³⁴⁰ Artikel 39 en volgende van de Onteigeningswet.

³⁴¹ Artikel 426 en volgende Rv.

niet of niet tijdig wordt verwezenlijkt, blijft ongewijzigd.³⁴² 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 hij 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 wettelijke³⁴³, redelijke³⁴⁴ en maximale³⁴⁵ termijnen die gelden voor de diverse procedurestappen die voor een onteigening met de voorgestelde regeling moeten worden genomen.³⁴⁶

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 ontwerp-ontteigeningsbeschikking 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 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.³⁴⁷ 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.

³⁴² Voorgesteld artikel 11.21.

³⁴³ 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 16.33d, tweede lid, onder b).

³⁴⁴ Zoals de termijn die het bestuursorgaan nodig zal hebben om vanaf het einde van de zienswijzentermijn tot vaststelling van de onteigeningsbeschikking te kunnen komen.

³⁴⁵ Zoals de termijn van zes maanden waarbinnen de bestuursrechter uitspraak doet over de bekrachtiging (voorgesteld artikel 16.87n).

³⁴⁶ In figuur 6.1 gaat het om de stappen 2 tot en met 7.

³⁴⁷ 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 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.

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.³⁴⁸ 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.³⁴⁹

De regering stelt voor om deze regelingen te laten vervallen. De Rijsoctrooiwet 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 koninkrijk³⁵⁰ 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 geoctrooierde 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 Rijsoctrooiwet 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.³⁵¹ 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 Rijsoctrooiwet 1995 zal de octrooihou-

³⁴⁸ Artikel 97, respectievelijk ten eerste en ten tweede, van de Onteigeningswet. Deze onteigeningen vinden plaats bij wet in formele zin.

³⁴⁹ Artikel 104a en volgende van de Onteigeningswet. Deze onteigeningen vinden plaats bij koninklijk besluit.

³⁵⁰ Artikel 59 en volgende van de Rijsoctrooiwet 1995. De voordracht voor dit besluit wordt gedaan door de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Defensie gemeenschappelijk.

³⁵¹ Artikel 57 van de Rijsoctrooiwet 1995.



der ook hier financieel gecompenseerd moeten worden.

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.³⁵² 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 octrooiregister 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 Ontheingingswet 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 Rijsoctrooiwet 1995 in de fase van de aanvraag van het octrooi worden geïntervenieerd.

In gevallen waarin defensiebelangen geen rol spelen kan op grond van de Rijsoctrooiwet 1995 niet direct worden geïntervenieerd in het aanvraagproces, zoals op grond van de Ontheingingswet 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 Ontheingingswet kan, breder beschikbaar te maken. Hoewel de voorzieningen in de Rijsoctrooiwet 1995 dus niet geheel identiek zijn aan die van de Ontheingingswet zijn het naar de mening van de regering wel gelijkwaardige alternatieven en bestaat er geen noodzaak aan voortzetting van de in de Ontheingingswet opgenomen ontheingingsgrondslagen, niet door handhaving daarvan in de Ontheingingswet en ook niet door opname daarvan in de Rijsoctrooiwet 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 Ontheingingswet:

- Er wordt een scheiding aangebracht tussen de ontheingingsprocedure en de schadeloosstellingsprocedure. Beide procedures worden afzonderlijk van elkaar doorlopen.
- De mogelijkheid om zakelijke rechten afzonderlijk te onteigenen komt te vervallen.
- Ontheinging vindt niet langer plaats op grond van een koninklijk besluit maar op grond van een ontheingingsbeschikking genomen door het bestuursorgaan dat het aangaat.
- De ontheingingscriteria worden wettelijk vastgelegd.
- Het onderscheid in ontheingingstitels verdwijnt, alle ontheingen in de Omgevingswet volgen dezelfde procedure.
- De bestuursrechter zal bij alle ontheingen betrokken zijn. Het bevoegd gezag zal de bestuursrechter verzoeken om de ontheingingsbeschikking te bekrachtigen.
- De verkrijging van de onroerende zaak vindt plaats door de inschrijving van een notariële ontheingingsakte in de openbare registers. Deze akte kan worden opgemaakt nadat aan een aantal wettelijke voorwaarden is voldaan. De rechtbank spreekt niet langer de ontheinging uit.
- De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een verzoekprocedure, en niet langer als vordering in een dagvaardingsprocedure.
- De rechter 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.

³⁵² Artikel 40 en volgende van de Rijsoctrooiwet 1995.

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 INRICHTEN VAN HET LANDELIJK GEBIED

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. In het omgevingsplan kunnen functies worden toegedeeld aan locaties en met het oog daarop regels worden gesteld. Met de regeling voor het inrichten van het landelijk gebied 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 toegedeeld en herverkaveling kan worden uitgevoerd. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is al aangekondigd dat de regels voor het inrichten van gebieden die nu in de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: de Wilg) staan, via de Aanvullingswet grondeigendom een plaats zullen krijgen in de Omgevingswet.³⁵³

De huidige wettelijke regeling voor het inrichten van het landelijk gebied 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.³⁵⁴ Op basis van de evaluatie is geconcludeerd dat het stelsel van de Wilg als zodanig kan worden geïntegreerd in de Omgevingswet.³⁵⁵

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

³⁵³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 322–323.

³⁵⁴ Alterra Wageningen en Instituut voor Agrarisch Recht (2014), 'Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied', bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11.

³⁵⁵ Kamerstukken II 2015/16, 27 581/33 118, nr. 53.



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. 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 landelijke kavelruil 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 het inrichten van het landelijk gebied 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 het inrichten van het landelijk gebied worden voor het grootste deel opgenomen in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet. Aanvullende bepalingen worden opgenomen in hoofdstuk 3 (inrichtingsprogramma), hoofdstuk 5 (omgevingsvergunningplicht voor de gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteit), afdeling 13.5 (bepalingen over de kosten van het inrichten van gebieden), 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 het inrichten van gebieden).

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

Het inrichten van het landelijk gebied

Met de regeling voor het inrichten van het landelijk gebied kunnen onder andere de eigendom, het beheer en het onderhoud van voorzieningen van openbaar nut worden toegedeeld, kunnen wegen worden onttrokken aan de openbaarheid of als openbare weg worden aangewezen en kan herverkaveling worden ingezet om een nieuwe kavelindeling te bewerkstelligen. Het inrichten van gebieden strekt



tot de verbetering van de inrichting van het landelijk gebied, in overeenstemming met de functies die aan de betrokken locaties zijn toegeedeeld.

Inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit

Wanneer gedeputeerde staten besluiten over te gaan tot het inrichten van het landelijk gebied stellen zij een inrichtingsprogramma vast. Het gebiedsgerichte inrichtingsprogramma bevat het beleid en de maatregelen die voorzien zijn voor het inrichten van het 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 toegewezen 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 toegewezen 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 gebruiksbestemming tussen de ingebrachte kavels en de toegewezen kavels wordt geldelijk verrekend. Het geschatte verschil wordt opgenomen in het besluit geldelijke regelingen, samen met een opgave van de geldelijke verrekeringen voor de betrokken eigenaren en pachters.

7.3 Nadere toelichting op het voorstel

7.3.1 Inrichten van het landelijk gebied

Het inrichten van gebieden strekt tot de verbetering van de inrichting van het landelijk gebied, in overeenstemming met de functies die aan de betrokken locaties zijn toegeedeeld.³⁵⁶ 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 het inrichten van het landelijk gebied 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 om het landelijk gebied in te richten 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.³⁵⁷ 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

³⁵⁶ Voorgesteld artikel 12.3.

³⁵⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 75.



de verschillende belangen en wensen onderling af te wegen en daar vervolgens over te besluiten. Het inrichten van het landelijk gebied 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.³⁵⁸

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.³⁵⁹ 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.³⁶⁰ 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 het inrichten van het landelijk gebied kunnen gedeputeerde staten een of meer commissies instellen, variërend van vormvrije samenwerkingsverbanden tot formele commissies op grond van de Provinciewet.³⁶¹ Deze commissies hebben in de praktijk van het inrichten van het landelijk gebied hun nut bewezen. Ze bieden een platform om de betrokken partijen, zowel overheden als de andere partijen in het in te richten gebied, bij elkaar te brengen en te laten samenwerken.

Bijstand aan gedeputeerde staten kan geleverd worden door het Kadaster.³⁶² 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 het inrichten van het landelijk gebied hebben overgedragen aan een bestuurscommissie (als bedoeld in de Provinciewet), dan kan het Kadaster bijstand verlenen aan deze bestuurscommissie.

Bij het inrichten van een gebied wordt geen wijziging gebracht in de rechten en de gebruikstoestand van begraafplaatsen.³⁶³ Evenmin wordt zonder instemming van de eigenaar wijziging gebracht in de rechten op gebouwen.

Bij het inrichten van een gebied wordt rekening gehouden met het belang van een goede staat en werking van locaties waaraan ook een functie voor de landsverdediging is toegeedeeld en de opvattingen van de Minister van Defensie over dat belang.³⁶⁴

7.3.2 Inrichtingsprogramma

Gedeputeerde staten besluiten tot het inrichten van een gebied door een gebiedsgericht programma vast te stellen: het inrichtingsprogramma.³⁶⁵ 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.³⁶⁶ 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 het inrichten van het landelijk gebied. 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 het inrichten van gebieden 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 het inrichten van het landelijk gebied besluiten. Dit

³⁵⁸ Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nrs. 107, 143 en 153.

³⁵⁹ Voorgesteld artikel 12.4, eerste lid.

³⁶⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 47–48.

³⁶¹ Op grond van artikel 81 en 82 van de Provinciewet.

³⁶² Voorgesteld artikel 12.4, tweede lid.

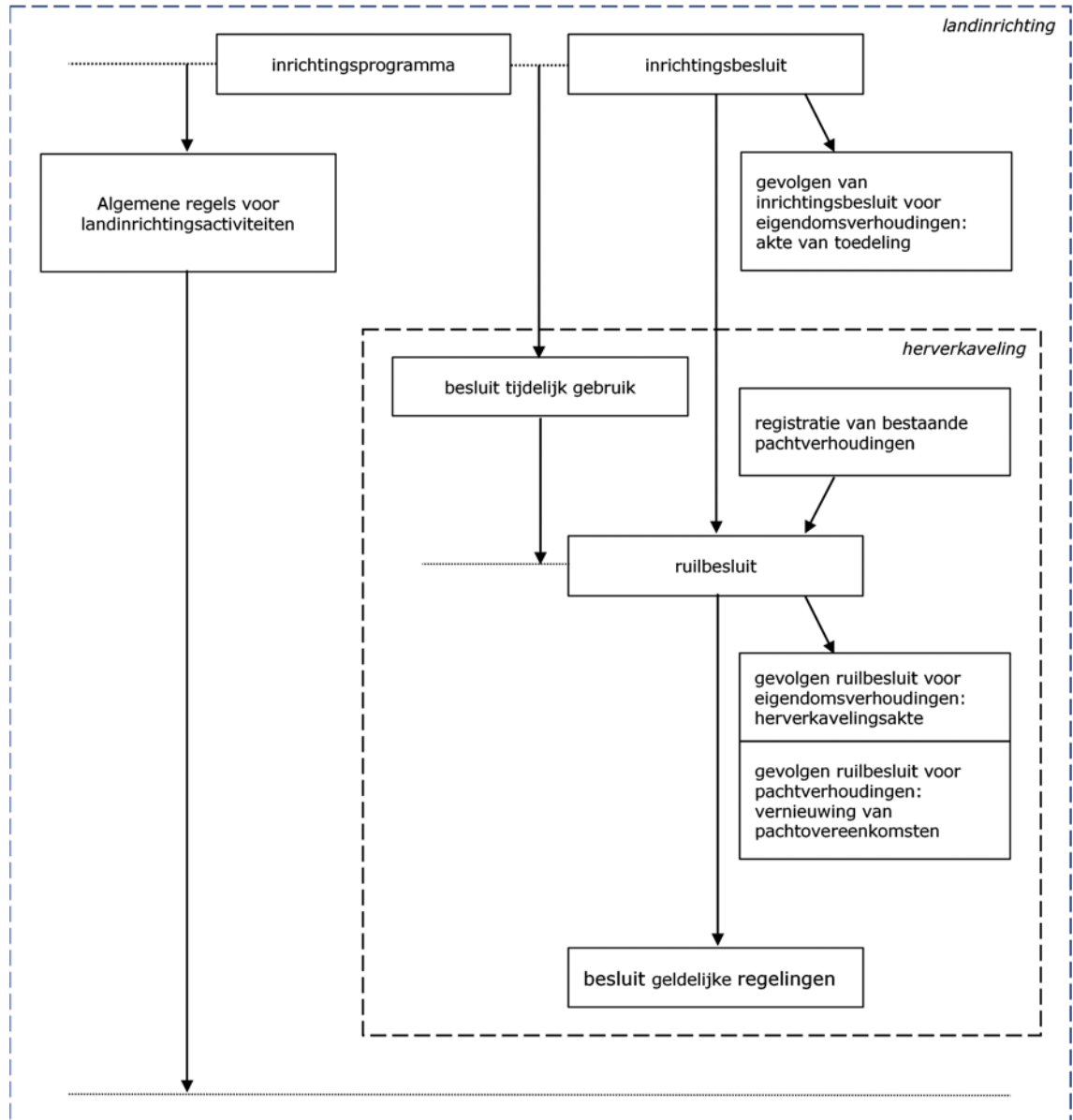
³⁶³ Voorgesteld artikel 12.10.

³⁶⁴ Voorgesteld artikel 12.5.

³⁶⁵ Voorgesteld artikel 3.14a.

³⁶⁶ Artikelen 3.4 en 3.5 van de Omgevingswet.

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 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.³⁶⁷



Figuur 2: inrichtingsinstrumentarium

Inhoud

Net zoals het huidige inrichtingsplan kan het voorgestelde inrichtingsprogramma de maatregelen en voorzieningen bevatten die worden voorzien voor het inrichten 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

³⁶⁷ Het inrichtingsbesluit wordt in paragraaf 7.3.5 nader toegelicht.



- het verrichten van andere werkzaamheden van openbaar nut.³⁶⁸

Voorbereiding en rechtsbescherming

Het inrichtingsprogramma wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.³⁶⁹ 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.³⁷⁰ Zienswijzen over het ontwerpprogramma kunnen door een ieder naar voren worden gebracht.³⁷¹ Als kerninstrument is het programma met de daarbij behorende toelichting aangewezen als omgevingsdocument. Dat houdt in dat het inrichtingsprogramma na het vaststellen in elektronische vorm beschikbaar is via de landelijke voorziening.³⁷²

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 kerninstrument,³⁷³ als met de huidige regeling waarin geen rechtsbescherming openstaat tegen de beleidsmatige onderdelen van het inrichtingsplan.³⁷⁴

Gedoogplicht bij de voorbereiding van het inrichten

Bij de voorbereiding van het inrichten 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 het inrichten kan belemmeren.³⁷⁵ 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.³⁷⁶ De burgerlijke rechter binnen het rechtsgebied waarvan de onroerende zaak geheel of grotendeels ligt, is bevoegd om de vordering tot schadevergoeding te behandelen.

Uitvoering van het inrichten

Het inrichtingsprogramma wordt uitgevoerd door gedeputeerde staten.³⁷⁷

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.³⁷⁸ 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.³⁷⁹

In het inrichtingsprogramma wordt het gewenste eindbeeld van het inrichten geschetst en worden de concrete, feitelijke handelingen die zullen worden uitgevoerd, omschreven. Voor een goede uitvoering van het inrichten 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 verbod om zonder omgevingsvergunning van gedeputeerde staten een activiteit te verrichten die het inrichten ernstig belemmert (gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteit).³⁸⁰ Dit houdt een voortzetting van de huidige regeling in.³⁸¹ Het verbod geldt met ingang van

³⁶⁸ Vergelijk het voorgestelde artikel 12.3, tweede lid.

³⁶⁹ Artikel 16.27 van de Omgevingswet.

³⁷⁰ Artikel 8.6 van het Omgevingsbesluit.

³⁷¹ Artikel 16.23 van de Omgevingswet.

³⁷² Artikel 16.2 in samenhang met artikel 20.4 van de Omgevingswet.

³⁷³ Het programma zal met de Invoeringswet worden toegevoegd aan artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb.

³⁷⁴ Zie het huidige artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb.

³⁷⁵ Voorgesteld artikel 10.10a, eerste lid.

³⁷⁶ Artikel 15.12 zoals voorgesteld in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

³⁷⁷ Voorgesteld artikel 12.16 en verder.

³⁷⁸ Voorgesteld artikel 12.18, eerste lid.

³⁷⁹ Voorgesteld artikel 12.18, derde lid.

³⁸⁰ De voorgestelde aanvulling van artikel 5.1 van de Omgevingswet en de begripsomschrijvingen.



het tijdstip waarop het ontwerp van het inrichtingsprogramma ter inzage is gelegd tot het tijdstip waarop het inrichten voor de betrokken onroerende zaken is afgerond.

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 het inrichten

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 het inrichten tot het slopen, bouwen of verplaatsen van bouwwerken. In de voorgestelde regeling is bepaald dat de rechthebbenden de uitvoering van deze werkzaamheden moeten gedogen.³⁸²

Inrichten en onteigening

Als in het belang van het inrichten onroerende zaken moeten worden verworven, bijvoorbeeld voor de aanleg van natuur of een waterberging³⁸³, en de minnelijke verwerving door aankoop of grondruil niet of 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-onteingingen) kent de voorgenomen regeling voor onteigening weliswaar niet meer, maar een onteigening in het belang van het inrichten blijft mogelijk (zie ook hoofdstuk 6). De functies die aan de betrokken locaties zijn toegeëld en de andere met het oog daarop gestelde regels waarmee het inrichten in overeenstemming is, vormen daarbij het onteigeningsbelang.

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.³⁸⁴ Als gedeputeerde staten een inrichtingsbesluit vaststellen, doen zij dat tegelijkertijd met het inrichtingsprogramma zodat de procedurele en inhoudelijke samenhang tussen beide besluiten geborgd is.³⁸⁵

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.³⁸⁶

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 het inrichten van het landelijk gebied, 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

³⁸¹ Artikel 35 Wilg.

³⁸² Voorgestelde artikelen 10.10b tot en met 10.10e.

³⁸³ Zie het koninklijk besluit van 20 december 2011, Stcrt. 2012, nr. 775 (onteinging ten behoeve van het inrichtingsplan Enschede-Noord).

³⁸⁴ Zie voor de beroepsmogelijkheden tegen het inrichtingsplan het huidige artikel 2, van bijlage 2, Awb.

³⁸⁵ Voorgesteld artikel 12.7.

³⁸⁶ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2012:BY2528.



de voorziening worden opgenomen dat de zogenoemde korting voor publieke doelen zal worden toegepast.³⁸⁷

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.³⁸⁸ 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.³⁸⁹ 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.³⁹⁰

Vorbereitung en rechtsbescherming

Het inrichtingsbesluit wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.³⁹¹ Zienswijzen over het ontwerp-inrichtingsbesluit kunnen door een ieder naar voren worden gebracht.³⁹² In het inrichtingsbesluit wordt aangegeven hoe de openbare lichamen en rechtspersonen die de eigendom, het beheer of het onderhoud hadden voorafgaand aan het inrichten bij de voorbereiding van het inrichtingsbesluit zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.³⁹³

Voorgesteld wordt tegen het inrichtingsbesluit rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak 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 bestuursrecht-spraak van de Raad van State aan te wijzen als bestuursrechter in eerste en enige aanleg.³⁹⁴ 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 het inrichten van gebieden, 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 het inrichten van het landelijk gebied gering zal zijn (1 à 2 per jaar).

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.³⁹⁵ 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, recht-

³⁸⁷ Voorgesteld artikel 12.29.

³⁸⁸ Voorgesteld artikel 12.30 in samenhang met voorgesteld artikel 12.29.

³⁸⁹ Voorgesteld artikel 12.9.

³⁹⁰ Voorgesteld artikel 12.9, derde lid.

³⁹¹ Voorgesteld artikel 16.33f, eerste lid.

³⁹² Artikel 16.23 van de Omgevingswet.

³⁹³ Voorgesteld artikel 16.33f, tweede lid.

³⁹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 297.

³⁹⁵ Artikel 44 Wilg.



streeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.³⁹⁶

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.³⁹⁷ 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.³⁹⁸ Hieronder vallen ook de waterstaatswerken in het landelijk gebied. Bij algemene 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.³⁹⁹ 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 inrichten van het landelijk gebied acht de regering niet nodig.

Toedeling van de eigendom, het beheer of het onderhoud van wegen en waterstaatswerken die voorafgaand aan het proces van inrichten bij het Rijk berustte of daarna komt te berusten kan niet zonder meer plaatsvinden.⁴⁰⁰ Zonder instemming 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 het inrichten van een gebied al bij het Rijk berustte.

Het beheer en het onderhoud van openbare wegen die voorafgaand aan het inrichten van een gebied 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 berusten 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

³⁹⁶ Onder de Wilg staat tegen een besluit tot wijziging van een bloksgrens achtereenvolgens bezwaar, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open. Daardoor kan de procedure voor de enkele wijziging van de bloksgrens 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, Bloksgrenswijziging.

³⁹⁷ Voorgesteld artikel 12.11 en verder.

³⁹⁸ Bijlage, onder A, van de Omgevingswet.

³⁹⁹ Artikel 2.19, tweede lid, onderdeel a, in samenhang met artikel 2.10, tweede lid, onderdeel a, van de Omgevingswet.

⁴⁰⁰ Voorgesteld artikel 12.12, derde lid.



die buiten een herverkavelingsblok liggen, maakt een door gedeputeerde staten aan te wijzen notaris een akte voor de toedeling op.⁴⁰¹ Door inschrijving van deze akte in de openbare registers wordt de eigendom verkregen door degene aan wie het is toegedeeld.

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 het inrichten.

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.⁴⁰² 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.⁴⁰³ 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.⁴⁰⁴ 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.⁴⁰⁵ Elke kavel wordt daarbij zo gevormd dat deze een uitweg heeft op een openbare weg en zo mogelijk daaraan grenst.⁴⁰⁶ 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.⁴⁰⁷ Zienswijzen over het ontwerp van het ruilbesluit kunnen door een ieder naar voren worden gebracht.⁴⁰⁸

De voorgestelde regeling van de voorbereiding van het ruilbesluit kent als bijzonderheid dat eigenaren en gebruikers betrokken moeten worden bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit, voorafgaand aan de formele 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 ontwerpbesluit 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.⁴⁰⁹ 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

⁴⁰¹ Voorgesteld artikel 16.124.

⁴⁰² Zoals bepaald in het voorgestelde artikel 12.8.

⁴⁰³ Voorgesteld artikel 12.22 en verder.

⁴⁰⁴ Voorgesteld artikel 12.23. Onder rechthebbenden worden verstaan de eigenaren en de beperkt gerechtigden, huurders en schuldeisers.

⁴⁰⁵ Voorgesteld artikel 12.24.

⁴⁰⁶ Voorgesteld artikel 12.25.

⁴⁰⁷ Voorgesteld artikel 16.33h, eerste lid.

⁴⁰⁸ Artikel 16.23 van de Omgevingswet.

⁴⁰⁹ Voorgesteld artikel 16.33h, tweede lid.



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.⁴¹⁰ 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.⁴¹¹

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 gebruiksbestemming 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.⁴¹² 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.⁴¹³ Door de inschrijving van de herverkavelingsakte in de openbare registers worden de daarin omschreven onroerende zaken en beperkte rechten verkregen.⁴¹⁴ 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.

Hypotheeken volgen de hypotheekhouder, ze komen te rusten op de kavel of gedeelte van kavels die aan de hypotheekhouder wordt 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.⁴¹⁵ 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.⁴¹⁶ 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.⁴¹⁷ 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.⁴¹⁸

⁴¹⁰ Voorgestelde artikelen 16.88 tot en met 16.90.

⁴¹¹ Voorgesteld artikel 12.26.

⁴¹² Voorgestelde artikelen 12.31 en 12.33.

⁴¹³ Voorgesteld artikel 16.136.

⁴¹⁴ Voorgesteld artikel 16.137, tweede lid.

⁴¹⁵ Voorgesteld artikel 12.27.

⁴¹⁶ Voorgesteld artikel 12.27 en artikel 65 Wilg.

⁴¹⁷ Voorgestelde artikelen 16.125 tot en met 16.128.

⁴¹⁸ 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.



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.

Besluit geldelijke regelingen

Na het onherroepelijk worden van het ruilbesluit stellen gedeputeerde staten voor elk herverkavelingsblok een besluit geldelijke regelingen vast.⁴¹⁹ Hierin nemen ze een opgave op van de geldelijke verrekeringen voor de eigenaren en pachters in het herverkavelingsblok.⁴²⁰ Voor de waardebepaling en voor de bepaling van de toe te passen geldelijke verrekeringen 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 het inrichten 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 inrichting. 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 afstandsverkortings⁴²¹, 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.⁴²²

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 inrichtingsactiviteit een omgevingsvergunning hebben verleend.⁴²³ 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.⁴²⁴ Zienswijzen over het ontwerpbesluit geldelijke regelingen kunnen door een ieder naar voren worden gebracht.⁴²⁵

Als hoofdregel wordt het besluit geldelijke regelingen opgesteld met inachtneming van het onherroepelijk geworden ruilbesluit.⁴²⁶ 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.

Belanghebbenden kunnen door het indienen van een verzoek bij de burgerlijke rechter tegen het besluit geldelijke regelingen in beroep gaan.⁴²⁷ Bevoegde rechtbank is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan gedeputeerde staten hun zetel hebben. De rechtbank beslist over de wijze

⁴¹⁹ Voorgesteld artikel 12.36.

⁴²⁰ Voorgesteld artikel 12.37.

⁴²¹ Zie artikel 25, derde lid, van het Besluit inrichting landelijk gebied.

⁴²² Voorgesteld artikel 13.9, derde lid.

⁴²³ Voorgesteld artikel 12.40. Zie verder de onderdelen C en K van het wetsvoorstel.

⁴²⁴ Voorgesteld artikel 16.33k.

⁴²⁵ Artikel 16.23 van de Omgevingswet.

⁴²⁶ Voorgesteld artikel 12.38, derde lid.

⁴²⁷ Voorgestelde artikelen 16.88 tot en met 16.90.



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.⁴²⁸ 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.⁴²⁹ Zienswijzen over het ontwerp van dit besluit kunnen door een ieder naar voren worden gebracht.⁴³⁰

Tegen het besluit percelen tijdelijk in gebruik te geven kunnen belanghebbenden door indiening van een verzoek bij de burgerlijke rechter in beroep komen.⁴³¹ Bevoegd is de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan gedeputeerde staten hun zetel hebben. Hoger beroep en cassatie zijn uitgesloten.⁴³²

7.3.5 De kosten van het inrichten

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.⁴³³ Ten laste van andere openbare lichamen dan de provincie komen de kosten waartoe zij zich bij overeenkomst hebben verplicht.⁴³⁴ 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.⁴³⁵ De kosten die ten laste van de 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 bestuursrecht-spraak 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 het inrichten 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.⁴³⁶

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

⁴²⁸ Voorgesteld artikel 12.21.

⁴²⁹ Voorgesteld artikel 16.33g.

⁴³⁰ Artikel 16.23 van de Omgevingswet.

⁴³¹ Voorgestelde artikelen 16.88 tot en met 16.90.

⁴³² Voorgesteld artikel 16.90, eerste lid.

⁴³³ Voorgesteld artikel 13.8.

⁴³⁴ Voorgesteld artikel 13.9, eerste lid.

⁴³⁵ Voorgesteld artikel 13.9, tweede lid, en verder.

⁴³⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 441, nr. 3, blz. 24–26, en nr. 4, blz. 10–12.



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 Omgevingswet⁴³⁷, 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.⁴³⁸ De regering acht een voortzetting van de specifieke procedure die daarvoor in hoofdstuk 5 van de 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 infrastructurele 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 van de 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.⁴³⁹

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.⁴⁴⁰ Het omgevingsplan is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. In het omgevingsplan worden de gemeentelijke regels opgenomen. Een belangrijke categorie regels binnen het omgevingsplan zijn de regels waarmee functies aan locaties worden toegekend en de regels die voor die functies worden gesteld. Inrichting van het landelijk gebied vindt plaats in overeenstemming met de functies die in een omgevingsplan aan de betrokken locaties zijn toegedeeld. 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.⁴⁴¹ Wanneer de provinciale belangen ook met een instructie niet doelmatig en doeltreffend kunnen worden behartigd, kunnen provinciale staten in een projectbesluit functies aan locaties toedelen (artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet). 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.⁴⁴² Directe doorwerking van het inrichtingsbesluit in het omgevingsplan past bovendien niet in de systematiek van de Omgevingswet.

⁴³⁷ Artikel 5.44 en verder van de Omgevingswet.

⁴³⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg).

⁴³⁹ Artikel 3:21 Awb.

⁴⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, paragraaf 3.3.

⁴⁴¹ Artikel 2.33 van de Omgevingswet.

⁴⁴² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg).



De regering acht het daarmee niet raadzaam om dit advies over te nemen.

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 gebruiksbestemming. Dit sluit aan bij de bepaling dat aan iedere eigenaar een recht wordt toegewezen voor onroerende zaken van gelijke hoedanigheid en gebruiksbestemming als door hem is ingebracht.
- Rechtsofvolgers 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 het inrichten 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.
- De afzonderlijke titel voor onteigening ten behoeve van het inrichten keert in de voorgestelde regeling voor onteigening niet terug. Onteigening in het belang van het inrichten blijft mogelijk, aan de hand van de functies die aan de in te richten locaties zijn toegedeeld en de andere met het oog daarop gestelde regels waarmee het inrichten 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, is omgezet in een verbod om zonder omgevingsvergunning een gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteit te verrichten.
- Het verbod om zonder ontheffing van gedeputeerde staten waardeveranderingen aan te brengen van artikel 35, tweede lid, Wilg, is ook omgezet in een verbod om zonder omgevingsvergunning een gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteit te verrichten.
- 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 eigendoms-overdracht. 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. Rechtsoptvolgers 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 beleidsdoelen 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 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.⁴⁴³ 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 herverkavelingsopgaven. Tot slot kan een kavelruil tegenwoordig sneller en tegen lagere kosten

⁴⁴³Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg), blz. 16.



worden gerealiseerd dankzij de procesvernieuwingen die onder de noemer 'Verkavelen voor groei' zijn ontwikkeld.⁴⁴⁴

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.⁴⁴⁵

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 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.⁴⁴⁶ 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 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.⁴⁴⁷ 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.⁴⁴⁸ 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.⁴⁴⁹ 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.⁴⁵⁰ 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 kavelruil in het landelijk gebied ook voor het stedelijk gebied geschikt is. Een belangrijk voordeel van de regeling voor kavelruil is dat de kavelruilovereenkomst 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

⁴⁴⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg), blz. 16.

⁴⁴⁵ 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.

⁴⁴⁶ Voorgesteld artikel 12.47, eerste lid,

⁴⁴⁷ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 29 en blz. 323.

⁴⁴⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 27 581, nr. 47, bijlage (Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via stedelijke ontwikkeling).

⁴⁴⁹ Commissie Stedelijke Herverkaveling, 'Grenzen verschuiven, Eindrapportage', Amersfoort, juni 2014.

⁴⁵⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33118, nr.15 (motie De Vries).



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 het kabinet de hoofdlijnen van de gewenste wettelijke regeling. In afwijking van het advies van de Commissie kiest het kabinet voor een regeling op vrijwillige basis naar voorbeeld van de regeling voor kavelruil in de Wilg. Het kabinet 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. Het kabinet 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.⁴⁵¹

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 het kabinet 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.

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.⁴⁵² 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.⁴⁵³ Voor de betrokken onroerende zaken geldt ook dan onverkort de eis dat zij tot een massa worden samengevoegd,

⁴⁵¹ Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).

⁴⁵² Voorgesteld artikel 12.44, eerste lid.

⁴⁵³ Voorgesteld artikel 12.44, tweede lid, eerste zin.



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.⁴⁵⁴ 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.⁴⁵⁵ Bovendien wordt een kavelruilovereenkomst geacht rechtsgeldig tot stand te zijn gekomen, ook als een of meer partijen zijn betrokken, die na de 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.⁴⁵⁶ 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 verbintenenrecht 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 het inrichten van het landelijk gebied tot de zorg van de provincies behoort en stimulering van kavelruil deel kan uitmaken van het provinciale gebiedsgerichte beleid. Verder geldt voor kavelruil landelijk gebied op grond van de Wet op belastingen van rechtsverkeer een vrijstelling van de overdrachtsbelasting. Daarom is het noodzakelijk dat kavelruil 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.⁴⁵⁷ 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 het landelijk gebied niet onnodig te beperken, wordt ook daar de mogelijkheid

⁴⁵⁴ Voorgesteld artikel 12.44, tweede lid, tweede zin.

⁴⁵⁵ Voorgesteld artikel 12.45, eerste lid.

⁴⁵⁶ Voorgesteld artikel 12.45, tweede lid.

⁴⁵⁷ Voorgesteld artikel 12.2.



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.⁴⁵⁸ Bij de ruilovereenkomst kunnen ook diegenen aan wie een recht van opstal, erfpacht, beklemming, vruchtgebruik, gebruik of bewoning toebehoort partij zijn.⁴⁵⁹ 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.⁴⁶⁰ 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.

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

⁴⁵⁸ Voorgesteld artikel 12.44, derde lid.

⁴⁵⁹ 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.

⁴⁶⁰ 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.



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 grootschalige, 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)verrijking 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.⁴⁶¹ 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 zelf elders een woning te kopen. Inbreng in de gezamenlijke pot van de WOM, met het daarmee gepaard gaande

⁴⁶¹ Kamerstukken II 2016/17, 34552 (Belastingplan 2017), nr.79, blz. 7–8.



economische risico, ligt dan niet voor de hand. Wanneer een particuliere woningeigenaar van zijn woning af wil, is het evenmin waarschijnlijk dat hij in een WOM wil deelnemen. Daarmee zou hij langdurig betrokken worden bij een herstructureringsproject en hij zou 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.⁴⁶²

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 verbintenissenrecht 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. Zie hierover verder paragraaf 8.2.

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 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 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 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.⁴⁶³

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

⁴⁶² Kamerstukken II 2016/17, 34552 (Belastingplan 2017), nr.79, blz. 8.

⁴⁶³ 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.



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 Omgevingswet worden afgerond. Het Kadaster beschikt al over een eigen portal met informatie over en online hulpmiddelen voor kavelruil.⁴⁶⁴

De eerste ervaringen met de pilots van het stimuleringsprogramma laten zien dat stedelijke kavelruil 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 omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel. De introductie van kavelruil in het stedelijk gebied heeft evenmin gevolgen voor vergunningplichten of de toepasselijkheid van kostenverhaal. De bepalingen in de

⁴⁶⁴ <https://www.kadaster.nl/stedelijk-herverkavelingsportaal>.



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 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.⁴⁶⁵ 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.⁴⁶⁶

8.3.5 Fiscale behandeling van kavelruil in het stedelijk gebied

Bij kavelruil in het stedelijk gebied is in beginsel overdrachtsbelasting verschuldigd.⁴⁶⁷ 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.⁴⁶⁸

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.
- 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

⁴⁶⁵Zie het voorgestelde hoofdstuk 11 van de Omgevingswet en hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting.

⁴⁶⁶Zie artikel 4.18 van de Omgevingswet.

⁴⁶⁷Zie paragraaf 12.2.6 voor een reactie van de regering op diverse vragen om een vrijstelling van de overdrachtsbelasting voor kavelruil in het stedelijk gebied.

⁴⁶⁸Zie 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).



de ontwikkeling van gebieden zullen vaak publieke voorzieningen moeten worden aangelegd. Zo zullen voor de ontwikkeling van agrarisch gebied tot een woonwijk diverse voorzieningen, zoals riolering, straatverlichting, wegen en groenvoorzieningen, moeten worden aangelegd. Deze aanleg vindt in veel gevallen plaats voor rekening van het gemeentebestuur dat de activiteiten mogelijk maakt.

De initiatiefnemers van de ontwikkeling van activiteiten die leiden tot de aanleg van publieke voorzieningen, profiteren meer van de aanleg van die voorzieningen dan andere burgers en bedrijven. Om die reden is het wenselijk om de kosten voor de aanleg van de publieke voorzieningen niet uit de algemene middelen te betalen maar deze kosten te verhalen op de initiatiefnemers.⁴⁶⁹ De regeling voor het kostenverhaal (voorheen: grondexploitatie⁴⁷⁰) maakt dat mogelijk.

De regeling verplicht bestuursorganen om de door het bestuursorgaan gemaakte kosten voor publieke voorzieningen naar evenredigheid te verhalen op de initiatiefnemers die profijt hebben van de publieke voorzieningen. Aan die verplichting kan worden voldaan via privaatrechtelijke weg en via publiekrechtelijke weg. De privaatrechtelijke weg heeft de voorkeur. Daarbij wordt het kostenverhaal in een overeenkomst vastgelegd. Bij die overeenkomst verbinden initiatiefnemers zich ertoe om hun aandeel in de kosten te betalen. Als zo'n overeenkomst niet tot stand is gekomen, moet de publiekrechtelijke weg worden gevolgd. Dat kan het geval zijn als er geen overeenstemming is bereikt met de initiatiefnemers of – bij uitnodigingsplanologie – de initiatiefnemers nog niet bekend zijn. Het kostenverhaal moet dan worden verzekerd via het omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel (hierna: omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit).⁴⁷¹ Die publiekrechtelijke weg maakt kostenverhaal afdwingbaar en stimuleert daarmee de totstandkoming van overeenkomsten waarin het kostenverhaal wordt verzekerd. In de praktijk komt het bestuursorgaan in het overgrote deel van de gevallen tot overeenstemming met de initiatiefnemers en worden afspraken over het kostenverhaal vastgelegd in een overeenkomst.

Zoals de Minister van Infrastructuur en Milieu bij brief van 25 november 2015 kenbaar heeft gemaakt⁴⁷², ziet de regering mogelijkheden voor een verder vereenvoudigde en verbeterde regeling voor kostenverhaal, met meer flexibiliteit en ruimte voor faciliterend grondbeleid. Daarin voorziet dit wetsvoorstel.

9.1.2 Aanleiding

De opname van de Wet ruimtelijke ordening in de Omgevingswet maakte het nodig dat de afdeling grondexploitatie uit die wet⁴⁷³ een plek kreeg in de Omgevingswet. Hoofdstuk 12 van de Omgevingswet bevat daarom een regeling over grondexploitatie passend binnen het stelsel van de Omgevingswet.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de 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 kunnen worden doorgevoerd.⁴⁷⁴ De regeling voor kostenverhaal strekt onder meer tot uitvoering van die motie.

Hoofdstuk 12 van de Omgevingswet bevat in aansluiting op de Wro regels over kostenverhaal en gemeentelijke regie bij grondexploitatie, zoals regels over inrichtingseisen, fasering en woningbouw-categorieën. De voorgeschreven rekentechniek in die regeling is gebaseerd op de complexgewijze benadering van het actief grondbeleid, waarbij de gemeente als marktpartij opereert en bestemmingen gedetailleerd uitwerkt (klassieke uitleglocaties). In de voorgeschreven rekentechniek zijn de waardevermeerdering van de gronden en inbrengwaarden van de grond leidend voor zowel de vaststelling van de omvang van het kostenverhaal als de verdeling van de kosten. Voor organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie biedt dat hoofdstuk weinig beleidsvrijheid om het kostenverhaal aan te laten sluiten op het gebied en de ontwikkelopgave. Uit botsproeven en experi-

⁴⁶⁹ Zie ook Kamerstukken II, 2004/05, 30 218, nr. 3, blz. 8 en volgende.

⁴⁷⁰ 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'.

⁴⁷¹ Voorgestelde artikelen 13.14 en 13.15.

⁴⁷² Kamerstukken II 2014/15, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).

⁴⁷³ Afdeling 6.4.

⁴⁷⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 121 (motie De Vries).



menten op grond van de Crisis- en herstelwet is gebleken dat er behoefte bestaat aan een beter passend instrumentarium voor diverse ontwikkellocaties zodat maatwerk geleverd kan worden.

De regering ziet daarom aanleiding om de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet te wijzigen, voor zover het gaat om de publiekrechtelijke regeling. In de eerste plaats is gebleken dat de regeling meer flexibiliteit kan bieden voor maatwerk in uiteenlopende situaties en gebiedsopgaven zoals herstructurering, binnenstedelijke transformering, individuele ontwikkelingen in het buitengebied en organische gebiedsontwikkeling. Dat speelt vooral in gevallen waarin geen overeenkomst kan worden gesloten en de publiekrechtelijke regeling moet worden toegepast. In de tweede plaats kan de bestuurlijke afwegingsruimte worden vergroot om het kostenverhaal aan te laten sluiten op het gebied en de ontwikkelopgave. In de systematiek van zowel de Wro als hoofdstuk 12 van de Omgevingswet moet bij de eerste exploitatieopzet expliciet vastgelegd worden wat de omvang van de te verhalen kosten is en hoe de kosten verdeeld moeten worden. Daardoor is het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie moeilijker vorm te geven. In de derde plaats komt het voor dat de aanleg van publieke voorzieningen niet het gevolg is van een bouwactiviteit, maar van een activiteit waarbij bestaande bebouwing, bijvoorbeeld kantoren, voor een andere functie wordt gebruikt. Het ligt ook dan in de rede om de kosten van die aanleg te verhalen.

Ook uit zogenoemde botsproeven die het ministerie van Infrastructuur en Milieu in het voorjaar van 2015 en begin 2016 heeft georganiseerd om de praktijkwerking van de grondexploitatie-regeling te simuleren, kwam naar voren dat er aanleiding is om de regeling te wijzigen. Bij deze botsproeven waren verschillende partijen aanwezig zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen, individuele gemeenten, adviseurs en advocaten. Uit de botsproeven bleek dat de regeling voor het opstellen van een exploitatieplan vaak als complex en tijdrovend wordt ervaren. Dit komt ook naar voren uit diverse rapportages.⁴⁷⁵ Tijdens de internetconsultatie van dit wetsvoorstel is dit in verschillende reacties onderschreven.

9.1.3 Doelstelling

De doelstellingen van de voorgestelde regeling voor kostenverhaal zijn:

- bijdragen aan de maatschappelijke en verbeterdoelen van de Omgevingswet, zoals het bieden van decentrale beleidsvrijheid, vergroten van de flexibiliteit en een eenvoudige toepassing van het instrument kostenverhaal,
- een verdere integratie van de regeling in het stelsel van de Omgevingswet,
- het beter faciliteren van diverse ontwikkelopgaves waaronder binnenstedelijke herstructurering, individuele ontwikkelingen in het buitengebied en organische gebiedsontwikkeling;
- het verbeteren van het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid,
- het verminderen van onderzoekslasten en daarmee de bestuurslasten voor de overheid.

9.1.4 Uitgangspunten

De voorgestelde regeling sluit aan bij belangrijke uitgangspunten van afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening (grondexploitatie) en hoofdstuk 12 van de Omgevingswet (grondexploitatie).

- **Verplichting:** er geldt een verplichting om de kosten voor publieke voorzieningen te verhalen op initiatiefnemers van activiteiten.
- **Voorkeur voor overeenkomsten:** het sluiten van een overeenkomst over kostenverhaal heeft de voorkeur. Het wetsvoorstel biedt een stevige basis voor het vormgeven van (private) overeenkomsten over kostenverhaal. Zonder die expliciete wettelijke basis zouden afspraken over kostenverhaal in veel gevallen niet zijn toegestaan. Als het kostenverhaal is verzekerd door een overeenkomst hoeven geen regels over kostenverhaal opgenomen te worden in het omgevingsplan, in de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouw- of gebruiksactiviteit die in strijd is met het omgevingsplan of in het projectbesluit.
- **Stok-achter-de-deur:** het is niet wenselijk dat initiatiefnemers het verhalen van door de overheid gemaakte kosten voor de locatieontwikkeling kunnen ontwijken. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een publiekrechtelijke regeling voor gevallen waarin geen overeenkomst tot stand komt.
- **Begrenzing:** de toepassing van de regels voor kostenverhaal in het omgevingsplan is alleen aan de orde als het kostenverhaal niet verzekerd is met een overeenkomst én er sprake is van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteit en het bevoegd gezag kosten maakt voor werken, werkzaamheden en maatregelen die ten gunste komen van de aangewezen te ontwikkelen activiteiten.⁴⁷⁶

⁴⁷⁵ 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.

⁴⁷⁶ Voorgesteld artikel 13.11.



- PPT-criteria: alleen kosten voor publieke voorzieningen die aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (hierna: PPT-criteria) voldoen komen voor het verhalen van de kosten in aanmerking. De locatie moet er profijt van hebben, de kosten moeten toerekenbaar zijn aan de te ontwikkelen locatie en de kosten moeten evenredig worden omgeslagen over de activiteiten die er profijt van hebben. De PPT-criteria bieden houvast en voorkomen dat initiatiefnemers moeten bijdragen aan publieke investeringen die in een te ver verwijderd verband met hun initiatief staan.⁴⁷⁷ De PPT-criteria spelen geen rol bij het bepalen van de individuele bijdrage.
- Maximering individuele bijdrage kostenverhaal: de individuele bijdrage kan niet hoger zijn dan de initiatiefnemer volgens algemene, objectieve maatstaven kan dragen.
- 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 financiële bijdrage wordt betaald.
- Geen baatafoming: er mogen niet meer kosten worden verhaald, dan er gemaakt zijn. Voor zover nodig wordt de waarde van gronden geraamd op moment van vaststellen omgevingsplan. Als na het vaststellen van het omgevingsplan gronden worden aangekocht, dan worden de werkelijke kosten in rekening gebracht. De eindafrekening waarborgt dat geen baatafoming plaatsvindt.

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. Hoofdstuk 16 van de Omgevingswet wordt aangevuld met een bepaling over de kennisgeving van een overeenkomst over kostenverhaal.

9.2 Het voorstel op hoofdlijnen

Bevoegdheid en instrumenten

De regeling voor grondexploitatie uit de Wro wordt vooral toegepast door gemeentebesturen bij vaststelling van het bestemmingsplan. Met de Omgevingswet is het exploitatieplan als instrument vervangen door de bevoegdheid om regels over grondexploitatie op te nemen in het omgevingsplan. Met andere woorden, door de integratie in het omgevingsplan is het exploitatieplan omgezet in exploitatieregels.⁴⁷⁸ Gelet hierop en op de brief over het grondbeleid⁴⁷⁹ wordt in de voorgestelde regeling gesproken over regels voor kostenverhaal in het omgevingsplan. De regering verwacht dat met de voorgestelde regeling voor kostenverhaal deze regeling nog steeds vooral door gemeentebesturen toegepast zal worden bij wijziging van het omgevingsplan. Verder kan de regeling voor kostenverhaal worden toegepast bij omgevingsvergunningen waarmee omgevingsplanactiviteiten mogelijk worden gemaakt en bij projectbesluiten. Daardoor kan het voorkomen dat ook provincies en het Rijk in bepaalde gevallen kosten moeten verhalen, bijvoorbeeld voor het omgevingsrechtelijk mogelijk maken van een bedrijventerrein. Onder de Omgevingswet kunnen gedeputeerde staten hiervoor een projectbesluit vaststellen. In die gevallen zijn gedeputeerde staten verplicht om de regeling voor kostenverhaal toe te passen. Ook op rijksniveau bestaat de bevoegdheid om een projectbesluit vast te stellen en in dat geval is de verantwoordelijke minister verplicht om de regeling voor kostenverhaal toe te passen. Hoewel ook omgevingsverordeningen en algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet een toedeling van functies aan locaties kunnen bevatten, reikt die bevoegdheid niet zo ver dat daarmee woningbouwlocaties en bedrijventerreinen mogelijk gemaakt kunnen worden. Daarvoor is het projectbesluit het aangewezen instrument. Ook kan het in dergelijke gevallen meer aangewezen zijn om instructieregels op te nemen.⁴⁸⁰ Daarom wordt het niet mogelijk gemaakt om de kosten voor publieke voorzieningen te verhalen via de instrumenten omgevingsverordening en algemene rijksregels.

Vanwege de praktijk en omwille van de leesbaarheid van dit hoofdstuk wordt in de tekst niet steeds met de opties 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.

⁴⁷⁷ Kamerstukken II, 2004/05, 30 218, nr. 3, blz. 23.

⁴⁷⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 200.

⁴⁷⁹ Kamerstukken II, 2014/15, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).

⁴⁸⁰ Artikel 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet.



Systematiek op hoofdlijnen

In de voorgestelde publiekrechtelijke regeling voor kostenverhaal worden de systematiek en de uitgangspunten van de regeling in de Wro en de Omgevingswet behouden. Er geldt een verplichting om de kosten te verhalen. De regeling werkt als stok-achter-de-deur voor het geval het kostenverhaal niet met een overeenkomst is verzekerd. Ook na het vaststellen van het omgevingsplan kan een overeenkomst worden gesloten. In dat geval dient rekening gehouden te worden met de regels over kostenverhaal in het omgevingsplan. Met de voorgestelde regeling wordt niet beoogd een verandering aan te brengen in de praktijk van de overeenkomsten die over kostenverhaal worden gesloten. Belangrijke uitgangspunten zoals contractsvrijheid, de toepassing van de PPT-criteria en de financiële haalbaarheid van initiatiefnemers blijven daarom gehandhaafd. Met de voorgestelde regeling wil de regering vooral de in het omgevingsplan op te nemen regels voor kostenverhaal vereenvoudigen en verbeteren.

Het kostenverhaal is verplicht voor kosten die zijn gemaakt voor publieke voorzieningen in verband met bouwactiviteiten en activiteiten die een gebruikswijziging inhouden. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden vastgesteld welke activiteiten daaronder worden verstaan. Daarnaast zullen bij algemene maatregel van bestuur de kostensoorten worden aangewezen die voor kostenverhaal in aanmerking komen. Daarbij geldt dat dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen over de hoogte en begrenzing van kostensoorten. Het samenstel van kostenverhaalplichtige activiteiten en de aangewezen verhaalbare kostensoorten bepaalt de reikwijdte van de verplichting tot kostenverhaal.

Een belangrijk verschil ten opzichte van de regeling in de Omgevingswet is dat de rekensystematiek voor het berekenen van de individuele bijdrage volgens de voorgestelde regeling niet in de wet wordt bepaald. In plaats daarvan wordt vastgelegd dat de rekensystematiek op decentraal niveau bepaald moet worden. Hiermee wordt vereenvoudiging en flexibiliteit beoogd, zodat organische gebiedsontwikkeling beter mogelijk wordt. Een tweede belangrijk verschil is dat de verplichting voor kostenverhaal op grond van de voorgestelde regeling niet alleen bij bouwactiviteiten geldt, zoals nu, maar ook bij activiteiten die een gebruikswijziging inhouden. In paragraaf 9.3 wordt hier nader op ingegaan. Een derde verschil is dat de voorgestelde regeling een ruimere grondslag bevat waardoor bij algemene maatregel van bestuur meer gevallen waarin het bevoegd gezag kan besluiten om de kosten niet te verhalen, kunnen worden aangewezen.

Als sprake is van een verplichting tot kostenverhaal en voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan geen overeenkomst is aangegaan om dat kostenverhaal te verzekeren, dan moeten in het omgevingsplan in ieder geval regels worden opgenomen over de kostenverhaalslocaties waarvoor de verhaalbare kosten worden verhaald, de redelijkerwijs te verwachten gebiedsoverstijgende werken, werkzaamheden en maatregelen, de wijze van verdeling van de kosten, de wijze van berekening van de waardevermeerdering, en het moment van de eindafrekening. Daarnaast kunnen de daadwerkelijke kosten aan de hand van de PPT-criteria worden geraamd waarmee de individuele bijdrage kan worden bepaald. De individuele bijdrage en de raming van de waardevermeerdering kunnen daarbij ook in het omgevingsplan worden vastgelegd, maar er kan ook worden gekozen dit op een later moment te doen als over de kosten meer duidelijkheid bestaat. Dit mag uiterlijk worden vastgesteld in de bestuursrechtelijke geldbeschikking waarin de verschuldigde geldsom wordt bepaald.

Met de raming van de waardevermeerdering wordt gewaarborgd dat een initiatiefnemer nooit meer hoeft te betalen dan hij aan waardevermeerdering heeft. Met het doorschuiven van de waardevermeerdering naar uiterlijk het moment van de bestuurlijke geldbeschikking wordt bovendien de kans vergroot dat de raming van de waardevermeerdering beter aansluit bij de activiteit die daadwerkelijk verricht wordt. Op een later moment zijn er doorgaans concretere gegevens beschikbaar. Het daadwerkelijke verhalen van kosten vindt plaats door het aanvragen van een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld. Nadat de verschuldigde geldsom is betaald, kan met de activiteit worden begonnen. De verplichte eindafrekening waarborgt dat niet meer kosten worden verhaald dan er zijn gemaakt.

9.3 Nadere toelichting op het voorstel

9.3.1 Faciliterend grondbeleid

In de brief van 25 november 2015⁴⁸¹ 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 manier tot uiting in de voorgestelde regeling. Allereerst wordt

⁴⁸¹Kamerstukken II 2014/15, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).



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, wat beter aansluit bij faciliterend grondbeleid. 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 voorgestelde regeling. Hiermee komt tot uiting dat de regeling alleen betrekking heeft op het verhalen van kosten op initiatiefnemers. Bovendien wordt de regeling daarmee overzichtelijker en eenvoudiger toe te passen.

Op grond van hoofdstuk 4 van de Omgevingswet kunnen regels over aantallen en situering van woningbouwcategorieën in een omgevingsplan worden vastgelegd (zie kader). Ook kan fasering van werken en werkzaamheden in het omgevingsplan opgenomen worden, zoals dat mogelijk is op grond van artikel 6.13 van de Wet ruimtelijke ordening.

Woningbouwcategorieën

Op grond van het huidige recht kunnen gemeenten woningbouwcategorieën in bestemmingsplannen uitsluitend vastleggen in percentages gerelateerd aan het plangebied (artikel 3.1 Wro). In artikel 3.1.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is vervolgens vastgelegd welke categorieën dit kunnen zijn. Het vastleggen van aantallen en de locatie (situering) van woningbouwcategorieën is nu alleen mogelijk via het exploitatieplan (artikel 6.2.10 Bro). Het exploitatieplan moet dan wel aan de eisen van artikel 6.13, eerste lid, Wro voldoen. Dit betreft onder andere de gedetailleerde exploitatieopzet die in veel exploitatieplannen is opgenomen. Dit is een vrij onaantrekkelijke route voor een gemeentebestuur. Het levert veel (op zichzelf niet noodzakelijk) werk op. Met het voorstel om niet langer een apart exploitatieplan te vereisen worden de mogelijkheden voor faciliterend grondbeleid op dit punt verbeterd. Het is dan namelijk mogelijk om de woningbouwcategorieën direct in het omgevingsplan op te nemen. Zo kan hetzelfde doel worden bereikt met minder werk.

9.3.2 Kostenverhaalplichtige activiteiten

De regeling in de Wro en de Omgevingswet is toegespitst op het verhalen van kosten op initiatiefnemers die bouwactiviteiten verrichten. Daarbij gaat het om het bouwen van woningen of bijvoorbeeld gebouwen met een kantoor-, winkel- of bijeenkomstfunctie. Uit de praktijk – waaronder -experimenten op grond van de Crisis- en herstelwet – blijkt dat er behoefte bestaat om ook in andere gevallen dan bouwactiviteiten kosten te verhalen, namelijk bij de wijziging van de functietoedeling in het omgevingsplan waarbij de nieuw toegedeelde functies verwezenlijkt kunnen worden zonder bouwactiviteiten. Het gaat dan om situaties waarin publieke voorzieningen aangelegd worden waarvan vooral initiatiefnemers die de fysieke leefomgeving willen gebruiken volgens de nieuw toegedeelde functies, profijt hebben. Het ligt – gelet op de ratio van deze regeling – in de rede om ook in die situatie de kosten te verhalen op de initiatiefnemers.

In de voorgestelde regeling wordt daarom de verplichting tot kostenverhaal uitgebreid tot kosten die worden gemaakt voor de aanleg van publieke voorzieningen ten behoeve van nieuw toegedeelde functies die verwezenlijkt kunnen worden zonder dat de initiatiefnemer daarvoor kostenverhaalplichtige bouwactiviteiten hoeft te verrichten.⁴⁸² Dit komt tegemoet aan een in de praktijk gevoelde behoefte, bijvoorbeeld in gevallen waarin leegstaande kantoren worden getransformeerd naar woongebouwen, recreatieparken geschikt worden gemaakt voor permanente bewoning, en bij de inrichting van transformatiegebieden en parkeerterreinen en evenemententerreinen. Wanneer een functiewijziging in het omgevingsplan nodig is om die doelen te bereiken zonder dat er bouwactiviteiten hoeven plaats te vinden, maakt de voorgestelde regeling het mogelijk, en verplicht het, om de kosten van de aanleg van publieke voorzieningen te verhalen. Zo zullen bij transformatie van een kantoren- of winkelcomplex naar woningen soms ook andere publieke voorzieningen nodig zijn. De kosten daarvoor moeten, voor zover zij voldoen aan de PPT-criteria, verhaald worden op de initiatiefnemers.

Een praktijkvoorbeeld kan dit illustreren. Rondom de luchthaven Schiphol worden tuinbouwkassen getransformeerd tot parkeervoorzieningen. Omgevingsrechtelijk wordt deze transformatie mogelijk gemaakt door functiewijziging in het omgevingsplan. Het nieuwe gebruik van de kassen heeft extra vervoersbewegingen tot gevolg en dat leidt tot een zwaardere belasting van de bestaande infrastructuur die daarop niet berekend is. De kosten van de aanpassing van de infrastructuur kunnen verhaald worden op diegene aan wie die kosten kunnen worden toegerekend. In dat geval vindt de toerekening plaats op individueel niveau en niet op locatieniveau. Dat betekent dat in veel gevallen de kosten verdeeld moeten worden over het bestaand gebied, en de kosten dus gedeeltelijk uit de algemene

⁴⁸² Voorgesteld artikel 13.11, eerste lid, aanhef.



middelen betaald moeten worden. Daarnaast geldt dat de kosten alleen verhaald kunnen worden voor zover daar een waardevermeerdering van de grond tegenover staat. De uitwerking daarvan zal verder vorm krijgen in de uitvoeringsregelgeving.

9.3.3 Verruiming van mogelijkheid om af te zien van kostenverhaal

De verplichting tot het toepassen van de wettelijke regeling voor kostenverhaal is beoogd als (en werkt in de praktijk ook als) een belangrijke stok-achter-de-deur om kostenverhaal te regelen via een overeenkomst. De regering stelt voor om meer ruimte te bieden aan bestuursorganen om kosten geheel of gedeeltelijk niet te verhalen.⁴⁸³ Dit zal in de uitvoeringsregelgeving worden uitgewerkt, door daarin vast te leggen in welke gevallen en onder welke voorwaarden bestuursorganen geheel of gedeeltelijk van kostenverhaal kunnen afzien. De regering vindt dat die keuze decentraal moet kunnen worden gemaakt, zodat meer maatwerk en flexibiliteit geboden kan worden bij herstructurerings- en transformatieopgaven. Zo is het voorstelbaar dat een gemeenteraad besluit om de kosten voor de aanleg van publieke voorzieningen gedeeltelijk niet te verhalen op de initiatiefnemers, maar deze te betalen uit de algemene middelen met het doel om zo initiatieven te stimuleren.

De keuze om geheel of gedeeltelijk af te zien van kostenverhaal leidt niet tot een afzonderlijk besluit, maar tot de vaststelling van een omgevingsplan waarbij wordt besloten kosten geheel of gedeeltelijk niet te verhalen. Tegen deze beslissing staat dezelfde rechtsbescherming open als tegen de beslissing tot vaststelling van het omgevingsplan.

Randvoorwaarden voor de verruiming van de mogelijkheid om te besluiten tot het niet verhalen van kosten zijn rechtsgelijkheid en het voorkomen van ongerechtvaardigde staatssteun. Dat betekent dat beslissingen rondom het niet verhalen van kosten en de systematiek van kostenverdeling geen voordelen met zich mogen brengen voor specifiek aan te wijzen bedrijven, die een ongunstig effect hebben op de mededinging. Daarom moeten de omvang en de verdeling van de te verhalen kosten op voorhand worden vastgelegd in of op grond van het omgevingsplan.

De regering zal de financiële consequenties in beeld brengen bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving. Het gaat om onderzoek om de financiële effecten van de uitzonderingen te kunnen beoordelen om vervolgens als Rijk de voorwaarden juist te kunnen formuleren. In de uitvoeringsregelgeving zullen ook de voorwaarden worden bepaald om in bepaalde vooraf beschreven gevallen (gedeeltelijk) af te zien van kostenverhaal. Dit moet duidelijk maken wanneer deze bevoegdheid kan worden uitgeoefend. Daarnaast kan het gemeenten helpen om een juiste afweging te maken. Dit laat onverlet dat het bestuursorgaan dat wil afzien van het verhalen van de kosten, per concreet geval moet beoordelen of dat verenigbaar is met de regels over staatssteun.

9.3.4 Kostenverhaal via overeenkomst

De gemeenteraad mag het omgevingsplan alleen vaststellen als het kostenverhaal is verzekerd. Het gemeentebestuur kan dit verzekeren door voorafgaand aan de wijziging van het omgevingsplan de gemeente een overeenkomst te laten sluiten met de initiatiefnemers. Het sluiten van een overeenkomst valt niet onder de publiekrechtelijke regeling voor kostenverhaal. Hoewel de publiekrechtelijke regeling invloed zal hebben op de onderhandelingsruimte, zijn bijvoorbeeld de kostensoortenlijst en de PPT-criteria niet van toepassing op die overeenkomst, er is immers sprake van wilsovereenstemming. Wel kan de regeling een zekere reflexwerking hebben, zoals dat op grond van afdeling 6.4 Wro ook het geval is.⁴⁸⁴ Ook kan er in het geval het kostenverhaal is doorgeschoven, op een later moment nog een overeenkomst worden gesloten (zie paragraaf 9.3.5). Juist in gevallen van organische gebiedsontwikkeling – wanneer er geen blauwdruk voor de ontwikkeling van het gebied bestaat – willen partijen de mogelijkheid behouden om overeenkomsten te sluiten. Het doorschuiven maakt mogelijk dat ook nadat het omgevingsplan is vastgesteld, partijen met elkaar overeenkomsten sluiten over de hoogte van het bedrag en de betalingsvoorwaarden zolang de hoogte van de individuele bijdrage niet uit het omgevingsplan afgeleid kan worden.

9.3.5 Doorschuiven

In hoofdstuk 12 van de Omgevingswet is de flexibiliteit vergroot om meer mogelijkheden te bieden voor uitnodigingsplanologie. Ook de nu voorgestelde regeling biedt die verruimde flexibiliteit.⁴⁸⁵ De gemeenteraad kan ervoor kiezen om bij een wijziging van het omgevingsplan het verhalen van kosten door te schuiven naar uiterlijk het moment van vaststellen van de beschikking bestuursrechtelijke

⁴⁸³ Voorgesteld artikel 13.11, derde lid.

⁴⁸⁴ Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, blz. 16.

⁴⁸⁵ Voorgesteld artikel 13.13.



geldschuld. In dat geval moeten in het omgevingsplan wel regels opgenomen worden over de kostenverhaalslocatie, de gebiedsoverstijgende kosten, de wijze van verdelen, de raming van de waardevermeerdering en het moment van eindafrekening (zie paragraaf 9.3.6). Dit maakt het mogelijk de wijziging van het omgevingsplan vast te stellen zonder dat bekend is hoe het gebied ingevuld wordt en welke kosten verhaald moeten worden. Het is namelijk op het moment van vaststellen van een omgevingsplan vaak nog niet duidelijk van welke mogelijkheden in het omgevingsplan gebruik wordt gemaakt en welke publieke voorzieningen aangelegd worden. Het omgevingsplan zal in veel gevallen alleen de kaders geven waarbinnen de activiteit mag worden verricht, maar geen blauwdruk bevatten voor nieuwe ontwikkelingen. Op het moment dat een initiatiefnemer zich meldt met een voornemen voor een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteit, kan concreter worden vastgesteld welke kosten daadwerkelijk verhaald moeten worden en welke waardevermeerdering daar tegenover staat, gelet op de daarvoor te maken kosten. Door het moment van bepalen van de individuele bijdrage door te schuiven naar het moment dat de initiatiefnemer zijn activiteit daadwerkelijk verricht, sluit het kostenverhaal aan op die concrete activiteit en op wat in werkelijkheid aan publieke voorzieningen wordt aangelegd. Ook al is de individuele bijdrage op voorhand niet bekend, de initiatiefnemer in ieder geval wel de zekerheid dat hij niet meer hoeft te betalen dan de waardevermeerdering van zijn grond. Daarnaast is de voorgestelde regeling voor kostenverhaal zo vormgegeven dat er altijd een eindafrekening volgt. Er kunnen dus niet meer kosten worden verhaald dan er zijn gemaakt. Deze eindafrekening is een belangrijke waarborg voor de rechtszekerheid van initiatiefnemers.

Een belangrijk gevolg van het kunnen doorschuiven van het kostenverhaal naar het moment dat de activiteit wordt verricht, is dat het bevoegd gezag meer tijd krijgt om met een – bij het vaststellen van het omgevingsplan nog onbekende – initiatiefnemer een overeenkomst te sluiten. Hiermee wordt meer recht gedaan aan de uitgesproken voorkeur voor het verhalen van kosten via het privaatrechtelijke spoor. Het kunnen doorschuiven biedt ook verder flexibiliteit voor globale functietoedeling. Het kostenverhaal kan dan meebewegen met de dynamiek van de gebiedsontwikkeling. Zo is het mogelijk om naderhand voor een deel van de locatie de regeling te concretiseren als er voor die specifieke locatie meer duidelijkheid is over de invulling daarvan.

De mogelijkheid tot doorschuiven heeft als nadeel voor initiatiefnemers dat op het moment van wijziging van het omgevingsplan niet bekend is hoe hoog de individuele bijdrage is. Met de hierna te bespreken algemene eisen aan kostenverhaal wordt dit nadeel ondervangen.

9.3.6 Eisen aan kostenverhaal in omgevingsplan, omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit en projectbesluit

Aan het stellen van regels over kostenverhaal in het omgevingsplan worden enkele eisen verbonden die de belangen van met name de initiatiefnemers borgen. In de eerste plaats is bepaald dat de locatie waar kosten verhaald worden, vastgelegd moet worden in het omgevingsplan. Ten tweede moet inzicht geboden worden in de gebiedsoverstijgende kosten. Deze twee waarborgen stonden al in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet⁴⁸⁶ en zijn ook in dit wetsvoorstel opgenomen.⁴⁸⁷

Anders dan de Omgevingswet en het ontwerp voor het Omgevingsbesluit legt de voorgestelde regeling niet vast hoe de te verhalen kosten verdeeld moeten worden (verdeelsystematiek) en hoe de waardevermeerdering geraamd moeten worden. Ook is niet bepaald wanneer de eindafrekening dient plaats te vinden. In plaats daarvan wordt voorgesteld te bepalen dat de gemeenteraad de wijze van verdelen, de raming van de waardevermeerdering en het moment van eindafrekening opneemt in het omgevingsplan. Daarmee zijn er, in combinatie met de twee bestaande, voort te zetten waarborgen over het kostenverhaalsgebied en de gebiedsoverstijgende kosten, vijf waarborgen waarin het omgevingsplan moet voorzien. Het geheel aan waarborgen maakt het kostenverhaal voorzienbaar en voorkomt willekeur bij het verdelen van de kosten. Ook maakt dit het mogelijk om een inschatting te maken van de daadwerkelijke kosten.

9.3.7 Locatie kostenverhaal en PPT-criteria

In het omgevingsplan worden kostenverhaalslocaties aangewezen. Dit maakt voorzienbaar voor welke locaties er kosten moeten worden verhaald. Alle regels in het omgevingsplan moeten geometrisch zijn begrensd. Dat geldt dus ook voor de regels over kostenverhaal. De begrenzing van de regels over kostenverhaal moet gemotiveerd worden op basis van een functionele, geografische, stedenbouwkundige of civieltechnische samenhang van de te verrichten activiteiten en investeringen op een locatie

⁴⁸⁶ Artikel 12.2, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet.

⁴⁸⁷ Voorgesteld artikel 13.13, eerste lid, aanhef en onder a en b.



(voorheen: exploitatiegebied). Gedurende de ontwikkeling van de locatie moet de begrenzing in beginsel in stand blijven.

De kosten die gemaakt worden voor het ontwikkelen van de desbetreffende locatie, moeten verhaald worden voor zover die kosten voldoen aan de PPT-criteria. Of wordt voldaan aan de PPT-criteria wordt beoordeeld op de schaal van de kostenverhaalslocatie, niet per individuele activiteit. Voor zover niet aan de PPT-criteria is voldaan, kunnen kosten niet verhaald worden. Het maakt dan niet uit of die kosten gemaakt worden voor publieke voorzieningen binnen of buiten de locatie.

9.3.8 Maximering individuele bijdrage kostenverhaal

Een belangrijk uitgangspunt van grondexploitatie en kostenverhaal is dat initiatiefnemers niet meer hoeven bij te dragen dan de waardevermeerdering van de locatie waar de activiteit wordt verricht. In de Wro en de Omgevingswet wordt aan dat uitgangspunt uitwerking gegeven door het verplicht toepassen van macroaftopping. Die verplichting kan bezwaarlijk zijn, omdat de macroaftopping al voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan plaatsvindt op basis van ramingen en aannames van de waardevermeerdering. De macroaftopping wordt daarom niet langer verplicht voorgeschreven. Wel blijft het mogelijk dat de gemeenteraad bij de wijziging van het omgevingsplan kiest voor macroaftopping.

Als op grond van het omgevingsplan nog veel verschillende invullingen van het gebied mogelijk zijn leidt het vooraf toepassen van de macroaftopping in de regels voor kostenverhaal niet per definitie tot meer zekerheid. In zo'n geval kan het wenselijk zijn om de individuele bijdrage pas te maximeren op het moment dat de activiteit wordt verricht. Om die reden verplicht de voorgestelde regeling niet tot aftopping. Hiermee wordt de regeling ook geschikt voor organische gebiedsontwikkeling en globale omgevingsplannen. Het maximeren van de bijdrage op het moment dat de activiteit wordt verricht, gaat uit van de concrete geobjectiveerde waardevermeerdering als gevolg van een initiatief. Dit biedt de initiatiefnemer een betere bescherming omdat voorkomen wordt dat hij een hogere bijdrage moet betalen dan hij aan waardevermeerdering heeft, onder aftrek van de redelijke kosten. De maximering heeft uiterlijk plaats bij de vaststelling van de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld. Maximering op een nog later moment, bijvoorbeeld bij de eindafrekening, is niet mogelijk. Dat zou tot te veel onzekerheid bij de initiatiefnemer leiden. Bovendien is de eindafrekening het moment waarop de balans wordt opgemaakt over de uitgegeven kosten en niet over de daadwerkelijke waardevermeerdering.

Macroaftopping

In de Wro is vastgelegd dat er niet meer kosten mogen worden verhaald dan het exploitatiegebied aan opbrengstpotentie heeft (artikel 6.16 Wro). Dit wordt macroaftopping genoemd. Macroaftopping wordt bij het vaststellen van het bij het bestemmingsplan behorende exploitatieplan toegepast. Dat kan problematisch zijn omdat dit meteen bij de vaststelling van het eerste exploitatieplan noodzaakt tot een vrij gedetailleerde berekening van de opbrengsten die het gevolg zijn van de nieuwe bestemming(en) – onder meer als gevolg van de raming van de inbrengwaarden – voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan. Bij globale en flexibele plannen (bijvoorbeeld bij organische gebiedsontwikkeling) kan zo'n gedetailleerde berekening van de opbrengsten voorafgaand aan het vaststellen van het plan namelijk niet goed worden gemaakt omdat er verschillende invullingen van het gebied mogelijk zijn. Macroaftopping bemoeilijkt daarmee het vaststellen van globale en flexibele plannen.

9.3.9 Voorlopige bijdrage

De regeling voor grondexploitatie in de Wro en de Omgevingswet maakt het mogelijk om het kostenverhaal te faseren langs de weg van herziening van het exploitatieplan. Hiermee wordt het mogelijk om de kostenraming gedurende de looptijd van het exploitatieplan aan te passen door actualisering of door het toevoegen van nieuwe kostenposten of investeringen. Dat heeft tot gevolg dat zowel de kostenraming als de exploitatiebijdrage in het exploitatieplan *voorlopig* zijn. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Als vijf jaar na het vaststellen van het omgevingsplan waarin regels zijn opgenomen over kostenverhaal een extra publieke voorziening moet worden gerealiseerd – bijvoorbeeld een verbreding van een bestaande weg – dan kan dat bij een wijziging van het omgevingsplan worden meegenomen. Ontwikkelaars die voorafgaand aan die herziening hun bijdrage hebben betaald, kunnen niet meer belast worden voor deze kosten. Dat betekent dat de kosten of een gedeelte daarvan vanaf het moment van wijziging van het omgevingsplan worden verhaald op de ontwikkelaars die actief worden na de wijziging van het omgevingsplan. Zeker bij organische gebiedsontwikkeling zijn zulke scenario's realistisch.

Met de voorgestelde regeling wordt daarop aangesloten, waarbij de in de Omgevingswet opgenomen bevoegdheid tot wijziging van het omgevingsplan de plaatst inneemt van de verplichte herziening van



het exploitatieplan. Als er sprake is van een structurele wijziging van de te realiseren publieke voorzieningen ligt het voor de hand dat ook het omgevingsplan wordt gewijzigd. Als gevolg van extra publieke investeringen in het gebied kan de voorlopige bijdrage toenemen voor de initiatiefnemers niet hun bijdragen nog niet hebben betaald. Voor initiatiefnemers die hun bijdragen al hebben betaald, heeft dit geen gevolgen. Als er daarentegen minder wordt geïnvesteerd, neemt de bijdrage af. Net als nu kunnen initiatiefnemers die hun bijdrage al hebben betaald, een terugbetaling bij de eindafrekening verwachten als er minder kosten zijn gemaakt dan de geraamde kosten waarop de individuele bijdrage gebaseerd was. De voorlopige bijdrage wordt definitief als de eindafrekening heeft plaatsgevonden.

9.3.10 Wijze van verdelen

De regeling voor grondexploitatie in de Wro en de Omgevingswet regelt hoe de kosten voor publieke voorzieningen worden verdeeld over de initiatieven die daarvan profijt hebben. In deze regeling worden kosten op een bewerkelijke manier verdeeld naar rato van de opbrengstpotentie. De verplichte raming van de inbrengwaarde speelt hierbij een belangrijke rol en dit maakt de voorgeschreven verdeling complex, vooral bij organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie.⁴⁸⁸ Doordat nog niet bekend is wat en wanneer er ontwikkeld gaat worden en wie gaat ontwikkelen, kunnen de precieze opbrengsten namelijk niet worden berekend. Het gedetailleerd verdelen van de kosten naar rato van de opbrengsten in een exploitatieopzet is dan ook niet goed mogelijk. Tegelijkertijd is het wel wenselijk om ook voor deze gebiedsontwikkelingen kosten te kunnen verhalen. Om die reden stelt de regering voor om de wijze van verdeling van de kosten niet langer voor te schrijven, maar de gemeenteraad de afwegingsruimte te geven om de verdeling van de kosten te laten aansluiten op het gebied en de ontwikkelopgave. De opbrengsten hoeven dan geen rol te spelen in de verdeelsleutel. Ook kan een wijze van verdeling worden opgenomen waarin bijvoorbeeld per gebruiksfunctie een bedrag genoemd wordt per vierkante meter bruto-vloeroppervlakte of een percentage van de te verhalen kosten per gebruiksfunctie. Voor beide voorbeelden geldt dat voldaan moet worden aan de PPT-criteria. Ook volgt in deze gevallen een maximering van de bijdrage en een eindafrekening. Hiermee wordt baatafrotting voorkomen.

9.3.11 Effectuering kostenverhaal via beschikking bestuursrechtelijke geldschuld

Een andere wijziging ten opzichte van de Omgevingswet is dat kostenverhaal niet langer via de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt geëffectueerd. In het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet is namelijk opgenomen dat de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit niet langer verplicht is (de zogeheten knip). Die omgevingsvergunning kan daardoor niet meer dienen als instrument om de verplichting voor kostenverhaal te effectueren. In plaats daarvan wordt de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld voorgesteld in samenhang met een verbod om met de activiteit te beginnen voordat de kostenverhaalbijdrage betaald is. De raming en de motivering van de kosten en de waardevermeerdering (voor het maximeren van de individuele bijdrage) vinden in het geval van doorschuiven plaats bij de vaststelling van de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld.

Het moment waarop kosten daadwerkelijk worden verhaald blijft dus gelijk, namelijk het moment voorafgaand aan het verrichten van de activiteit. Dat moment voor het daadwerkelijke verhalen van de kosten verschilt niet ten opzichte van de aanvraag van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit omdat dat hetzelfde moment is als de aanvraag voor de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld. Omdat de (gebruiks)activiteit niet verricht mag worden voordat er betaald is, is de effectuering van het kostenverhaal verzekerd en bestaat geen behoefte meer aan een vergunning als aangrijpingspunt voor die effectuering. Op grond van de Wro en de Omgevingswet moet voor het verrichten van een bouwactiviteit een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen worden aangevraagd. In deze omgevingsvergunning wordt dan een betalingsvoorschrift opgenomen, als er een exploitatieplan geldt, respectievelijk regels over grondexploitatie zijn opgenomen in het omgevingsplan.

In de voorgestelde regeling is opgenomen dat de activiteit pas mag worden verricht als er is betaald. Dit waarborgt de nakoming van de verplichting tot het verhalen van kosten.⁴⁸⁹ Voorafgaand aan het verrichten van een activiteit moet de initiatiefnemer een aanvraag doen voor een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld, in aansluiting op titel 4.4 Awb.

De initiatiefnemer van een activiteit is de schuldenaar. Hij moet het bedrag voldoen voordat hij de activiteit verricht. Het gaat om degene voor wiens rekening en risico de activiteit wordt verricht, niet

⁴⁸⁸ Artikel 6.13, vijfde lid, eerste volzin, Wro schrijft voor dat de inbrengwaarde moet worden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de Ontheeningswet.

⁴⁸⁹ Voorgesteld artikel 13.12.

degene die in opdracht van die persoon feitelijk de werkzaamheden verricht. Mocht de situatie zich voordoen dat de activiteit nog niet is verricht door degene op wiens naam bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is verleend en de vergunning wordt op grond van artikel 5.37 van de Omgevingswet overgedragen aan een ander, dan geldt het wettelijke verbod voor die ander. De rechtsopvolger is de schuldenaar en degene die de bestuursrechtelijke geldbeschikking 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 kosten verschuldigd.

In de uitvoeringsregelgeving kunnen over de aanvraag regels gesteld worden. In de aanvraag vermeldt de initiatiefnemer welke activiteit wordt verricht en hoe groot de waardevermeerdering als gevolg daarvan zal zijn, zodat het bevoegd gezag de individuele bijdrage kan bepalen aan de hand van de regels die het omgevingsplan daarvoor geeft. Als de gemeenteraad gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid het verhalen van de kosten door te schuiven, dan wordt bij de vaststelling van de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld ook een kostenraming gemaakt. De voorgestelde regeling regelt – net als de Wro en de Omgevingswet – niet hoe de kosten geraamd moeten worden. De gemeenteraad kan ervoor kiezen om een exploitatieopzet te maken waarin de kosten geraamd worden. Tegen de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld staat rechtsbescherming open. Met het geven van deze beschikking ontstaat de geldschuld. De activiteit kan pas worden verricht als de geldschuld is voldaan, tenzij anders is bepaald.⁴⁹⁰

Als de activiteit wordt verricht voorafgaand aan het betalen van de geldschuld, kan het gemeentebestuur handhavend optreden op grond van de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, bijvoorbeeld door in een last onder bestuursdwang te bepalen dat de bouw gestaakt moet worden. Het verbod is niet van toepassing op de situatie waarin een initiatiefnemer een overeenkomst heeft gesloten met de overheid. In dat geval gelden de bepalingen uit de overeenkomst.

9.3.12 Eindafrekening

Op grond van de Wro en de Omgevingswet moet binnen drie maanden na de uitvoering van het exploitatieplan een eindafrekening worden opgesteld. Bij de eindafrekening worden alle bedragen herberekend. Het tekort op de ene post kan dan verrekend worden met een overschot op de andere post. Er vindt een terugbetaling plaats als het bevoegd gezag meer kosten heeft verhaald dan er zijn gemaakt en het verschil groter is dan vijf procent.⁴⁹¹ Een naheffing is niet mogelijk, omdat initiatiefnemers niet op voorhand weten met welke kosten zij rekening moeten houden.

Anders dan op grond van de Wro en de Omgevingswet zijn gemeenten op grond van de voorgestelde regeling verplicht om regels voor de eindafrekening op te nemen in het omgevingsplan. Dit maakt de regeling beter geschikt voor organische gebiedsontwikkeling. Zo kan het moment van afrekenen afgestemd worden op het gebied en de opgave. Als de gemeente besluit om het kostenverhaal door te schuiven moet in ieder geval het moment waarop de eindafrekening plaatsvindt, opgenomen worden in de regels van het omgevingsplan. Dit moment moet voor de gehele locatie gelijk zijn om goed de balans op te kunnen maken.

De regeling voor kostenverhaal verplicht niet tot een eindafrekening voor gevallen waarin er een overeenkomst is gesloten waarin het kostenverhaal is verzekerd.

9.3.13 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 kostenverhaalplichtige 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 de Omgevingswet. Daarnaast wordt voorgesteld om kostenverhaal verplicht te maken bij wijziging van het gebruik van een locatie;
- de werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan de kosten worden verhaald (kostensoortenlijst). De kostensoortenlijst zal grotendeels overeenkomen met de voorgestelde lijst in het ontwerp voor het Omgevingsbesluit;
- de gevallen 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 ontwerpbesluit Omgevingsbesluit (< €10.000,- verhaalbare kosten, of geen kosten voor publieke werken of kosten die uitsluitend de

⁴⁹⁰ Voorgesteld artikel 13.15.

⁴⁹¹ Voorgesteld artikel 13.16, tweede lid.



- aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte of de aansluiting op de nutsvoorzieningen betreffen);
- de onderdelen van de kostensoortenlijst die door het bevoegd gezag zijn benoemd als gevallen waarvan de kosten binnen het gehele grondgebied niet worden verhaald;
 - de gebieden die zijn aangewezen als gevallen waarbinnen onder nader genoemde voorwaarden het bevoegd gezag kan besluiten om de kosten geheel of gedeeltelijk niet te verhalen;
 - de wijze waarop kosten over activiteiten worden verdeeld;
 - de raming van de waardevermeerdering;
 - de eindafrekening.

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 plankostenplan.

9.4 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 Wro en de Omgevingswet:

- De regeling wordt toegesneden op kostenverhaal.
- De regeling verplicht naast kostenverhaal voor bouwactiviteiten ook tot kostenverhaal bij functiewijzigingen die zonder bouwactiviteiten uitgevoerd kunnen worden.
- De gemeenteraad krijgt onder voorwaarden meer mogelijkheden om te besluiten de kosten geheel of gedeeltelijk niet te verhalen.
- De verplichte rekensystematiek wordt losgelaten en vervangen door enkele algemene eisen voor het opnemen van regels over kostenverhaal in het omgevingsplan ter bescherming van de belangen van met name grondeigenaren.
- De verplichte toepassing van de macroaftopping vervalt en wordt vervangen door de regel dat initiatiefnemers niet meer hoeven bij te dragen dan de waardevermeerdering van de locatie waar de activiteit wordt verricht.
- Er is geen verplichting tot periodieke herziening van de regels of voorschriften over het verhalen van de kosten.
- De gemeenteraad kan zelf de wijze van verdeling vaststellen, die past bij de gebiedsontwikkelingsopgave.
- De betaling van de individuele bijdrage wordt geëffectueerd met het instrument beschikking bestuursrechtelijke geldschuld uit titel 4.4 van de Awb.
- Er wordt niet voorgeschreven hoe de regeling voor de eindafrekening eruit moet zien. De gemeenteraad moet in het omgevingsplan het moment van de eindafrekening opnemen en kan zelf de inhoud van de regels voor de eindafrekening bepalen.

Effecten

Deze wijzigingen leiden tot de volgende effecten:

- Faciliterend grondbeleid wordt eenvoudiger voor verschillende opgaven.
- Het toedelen van globale functies aan locaties wordt eenvoudiger doordat de kosten en opbrengsten bij het vaststellen van het omgevingsplan niet bekend hoeven te zijn.
- De onderzoekslasten nemen af doordat er geen verplichting meer geldt om al bij het vaststellen van het omgevingsplan de gronden te laten taxeren.
- Het wordt eenvoudiger om de individuele bijdrage te berekenen doordat de kosten niet langer verdeeld hoeven worden naar rato van de opbrengsten.

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.⁴⁹²

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 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 bestuursrechtelijke geldschuld en het werken met regels over kostenverhaal in het omgevingsplan en voorschriften over kostenverhaal in een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel 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

⁴⁹² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 18–19.



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 ontwerp wet- 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 ruimtelijkeplannen.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. Daarbij is ook ingegaan op de mogelijkheden van het Register Omgevingsdocumenten als onderdeel van het DSO en de verhouding tussen het ROD en de openbare registers.

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 gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning vereist is. 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.

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 gedoogplichten bij onteigening en inrichting van het landelijk gebied 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 het verbod om zonder omgevingsvergunning gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteiten te verrichten 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 gedoog-



plichten bij onteigening en inrichting van het landelijk gebied 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.⁴⁹³ Dit interveniëren vindt plaats door toepassing van het interbestuurlijk toezichts instrumentarium. 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 (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: Actal);
 - 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 uitgebracht.

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 Omgevingswet 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.

⁴⁹³ Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, blz. 10.



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.

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 Omgevingswet

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.

Inrichting 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 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.⁴⁹⁴ 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 regeling voor regionale verevening die het mogelijk maakt gemeenten aan regionale afspraken te binden.

11.3 Adviezen over onteigening

11.3.1 Moties van de leden Ronnes en Veldman

Bij de behandeling van de brief van 25 november 2015⁴⁹⁵ 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 aanbidding van het wetsvoorstel inzichtelijk te maken.⁴⁹⁶ 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.⁴⁹⁷

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 en gevraagd om te adviseren over de voorgestelde vormgeving van het onteigeningsrecht. De Raad voor de rechtspraak is gevraagd om naast de bovengenoemde rechtsbeschermingstoets, eveneens 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

⁴⁹⁴ http://www.rli.nl/sites/default/files/advies_grond_voor_gebiedsontwikkeling_def.pdf

⁴⁹⁵ Kamerstukken II 2014/15, 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).

⁴⁹⁶ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes).

⁴⁹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 263 (motie Ronnes/Veldman).



zo versterkt dat de bestuursrechter bij elke onteigening betrokken zal zijn.⁴⁹⁸ De regering heeft de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daarna gevraagd een aanvullend advies te geven 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 rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak⁴⁹⁹ 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 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 State

De Afdeling bestuursrechtspraak⁵⁰⁰ 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 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

⁴⁹⁸ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 84 (brief over rechterlijke betrokkenheid in alle gevallen).

⁴⁹⁹ Raad voor de rechtspraak, Wetsadvisering concept wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, 14 november 2016, UIT 9975 STRA/RMD.

⁵⁰⁰ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Consultatie Conceptwetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom, Omgevingswet, 29 september 2016.



van een verzoekschriftprocedure 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 Raad*

De president en de procureur-generaal⁵⁰¹ 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 verweerschrift 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 Rechtspraak*

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak⁵⁰² 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 inroeping 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 Europees 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 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 eigendomsontneming 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 rechtspraak⁵⁰³ 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

⁵⁰¹ 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.

⁵⁰² Nederlandse vereniging voor rechtspraak, Advies over het conceptwetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, 6 oktober 2016.

⁵⁰³ Raad voor de Rechtspraak, Wetsadvisering concept wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, 14 november 2016, kenmerk UIT 9975 STRA/RMD.



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 bestuursrechtspraak⁵⁰⁴ 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 bestuursrechtspraak 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 onteigeningsprocedure 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.⁵⁰⁵ 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 stedelijke kavelruil en kostenverhaal. Voor zowel stedelijke kavelruil 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.⁵⁰⁶ 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 verleningsmoment 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.

⁵⁰⁴ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Consultatieverzoek naar aanleiding van de conceptversie van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom van 16 juni 2017, ten aanzien van de onteigeningsprocedure, 14 augustus 2017.

⁵⁰⁵ Adviescollege toetsing regeldruk, advies d.d. 25 november 2016, kenmerk JtH/RvZ/TvdH/RS 2016/144.

⁵⁰⁶ Sira Consulting B.V., Effectmeting Aanvullingswet grondeigendom, Onderzoek naar de financiële gevolgen van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, 3 oktober 2016.



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 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 inrichting van het landelijk gebied 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 stedelijke kavelruil kan volgens SIRA een verbetering en een kostenbesparing opleveren. SIRA merkt op dat of en hoe stedelijke kavelruil 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.⁵⁰⁷ 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

⁵⁰⁷ 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.



consultatieversie van het wetsvoorstel ter advisering voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens en heeft deze advies uitgebracht.⁵⁰⁸

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 inzake het voorgestelde artikel 11.10 afdoende zijn onderbouwd en dat het wetsvoorstel geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

12.4.5 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.⁵⁰⁹ 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.⁵¹⁰ 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 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.⁵¹¹ 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.⁵¹² 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.

⁵⁰⁸ Autoriteit Persoonsgegevens, Advies Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, 10 oktober 2016, kenmerk Z2016-11981.

⁵⁰⁹ Rijksvastgoedbedrijf, Resultaten van de uitvoerbaarheidstoets op de Aanvullingswet Grondeigendom, 20 september 2016.

⁵¹⁰ Rijkswaterstaat, Onderwerp Uitvoerbaarheidstoets Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet, 20 september 2016, RWS-2016/39487/157934.

⁵¹¹ Kadaster, Wetsvoorstel Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet, Corsanummer 16.067556, 16 september 2016.

⁵¹² ProRail, Reactie op verzoek uitvoerbaarheidstoets van AMvB's en Aanvullingswet grondeigendom, 8 september 2016, EDMS#3927426.



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 ook de consultatieversie van het wetsvoorstel voorgelegd aan de VNG, de UvW en het IPO.

De Adviescommissie Grond en Omgevingsrecht⁵¹³ 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 consultatieversie 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, waarvan een groot deel openbaar is. Onder meer 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.

⁵¹³De 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.



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 verkaveling 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 algemene 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 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 inroepen, 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 gemeenten⁵¹⁴ 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: '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 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.⁵¹⁵ 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, kan besluiten dat een onroerende zaak niet aan hem hoeft te worden aangeboden, met als gevolg dat de eigenaar tot vervreemding aan een 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

⁵¹⁴ 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.

⁵¹⁵ Voorgesteld artikel 9.18, tweede lid, in de consultatieversie.



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 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 Bureau Beheer Landbouwgronden (hierna: het BBL). Deze bepaling is echter nooit in werking getreden. 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 Riviereengebied (hierna: het NURG). In de toekomst speelt BBL geen rol meer bij de inrichting van het landelijk gebied, 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 wetswijziging 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 onteigeningsregelgeving, 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)⁵¹⁶ 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 Ontheigeningswet die niet zien op de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld de onteigening voor buitengewone omstandigheden en voor octrooien), als de Ontheigeningswet komt te vervallen. Ook de Raad voor de rechtspraak stelt deze vraag.

De Ontheigeningswet zal grotendeels worden ingetrokken. Titel III van de Ontheigeningswet 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 Ontheigeningswet zal blijven bestaan.

Een aantal partijen, waaronder de VvOR, de Vereniging van Ontheigeningsadvocaten 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 ontheigeningsregels 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 Ronnes⁵¹⁷, aangegeven dat naar hun oordeel de positie en de bescherming van de eigenaar verslechtert ten opzichte van de regeling in de Ontheigeningswet. 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.

Ook voor de regering is het evident dat de positie 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 ontheigeningsrecht bevat, bijvoorbeeld wat betreft het verplichte voorafgaande minnelijke overleg, de ontheigeningscriteria, de mogelijkheid om een ontheigeningsbeschikking 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 ontheigeningen betrokken zal zijn.⁵¹⁸

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 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 Melkveehou-

⁵¹⁶ Zie het voorgestelde artikel 11.1.

⁵¹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes).

⁵¹⁸ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 84 (brief over rechterlijke betrokkenheid bij alle ontheigeningen).



ders 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 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 versneling 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.⁵¹⁹ Ten opzichte van de consultatieversie is in 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.

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

⁵¹⁹ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 84 (brief over rechterlijke betrokkenheid bij alle onteigeningen).



voorgestelde regeling en deze memorie van toelichting.

Beroep in twee instanties

Veel partijen, waaronder Rijkswaterstaat en de Rli, pleiten 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. 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.⁵²⁰

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.

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.⁵²¹

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 procesverbaalakte) 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

⁵²⁰ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes).

⁵²¹ Voorgesteld artikel 15.27.



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 6.3.11) 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 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.

12.2.4 Inrichten landelijk gebied

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 uiting komt 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 het inrichten 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 het inrichten.

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.

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.

Naar aanleiding van de opmerking van een andere partij is 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, geschrapt. Het Kadaster kan op verzoek van gedeputeerde staten wel bijstand verlenen bij niet wettelijke bevoegdheden, maar daarvoor is geen expliciete wettelijke bepaling nodig. Het voorgestelde artikel 12.4, tweede lid, is in lijn hiermee aangepast.

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 gebruiksbestemming 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 er op 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 het inrichten van gebieden 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 Actal⁵²² 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 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 landelijk gebied onderdeel is van het inrichten van het landelijk gebied.

Zoals in paragraaf 7.1 is aangegeven wordt het huidige stelsel van inrichting 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 het inrichten van gebieden in het voorgestelde

⁵²² Adviescollege toetsing regeldruk, advies d.d. 25 november 2016, kenmerk JtH/RvZ/TvdH/RS/2016/144.



artikel 12.47 daarop van toepassing is. De bepalingen die over het inrichten door gedeputeerde staten 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 randvoorwaarden 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 hypotheeken.

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

Verschillende 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,⁵²³ 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 gebied⁵²⁴ 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

⁵²³ Artikel 87 Wilg en artikel 21 van de Regeling inrichting landelijk gebied.

⁵²⁴ Artikel 88 Wilg en 31a Bilg.



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. Om dit te bereiken is er geen minder belastend alternatief dan het geven van beleidsvrijheid. 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. In de kern komen de voorgestelde wijzigingen erop neer dat in de regeling niet langer de rekensystematiek is vastgelegd, hetgeen in de Wet op de ruimtelijke ordening en de Omgevingswet wel het geval is. In de voorgestelde regeling is wel vastgelegd 'wat' gemeenten moeten doen, maar niet 'hoe'. Om die reden blijft het mogelijk om met de invulling daarvan de huidige systematiek toe te blijven passen.

In deze memorie van toelichting is desalniettemin explicieter benadrukt dat de huidige systematiek van het verhalen van kosten mogelijk blijft.

Macroaftopping

Het risico op het loslaten van die verplichte toepassing zou kunnen leiden tot het niet ontwikkelen van plannen omdat de waardesprong 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 uitnodigingsplanologie, omdat dan vaak niet bekend is welke activiteiten gerealiseerd worden en wat de opbrengsten daarvan zijn.

In de voorgestelde regeling is het doel van de macroaftopping vastgelegd, namelijk dat niet meer kosten verhaald kunnen worden dan er opbrengsten zijn. Hiermee wordt de individuele bijdrage gemaximeerd. Hoe aan die verplichting wordt vormgegeven wordt overgelaten aan de gemeenteraad. Zo kan de gemeente de macroaftopping toepassen voor integrale gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld een uitleglocatie. Voor andere situaties – zoals uitnodigingsplanologie – kan gekozen worden om de maximering van de bijdrage te verschuiven naar het moment waarop de activiteit wordt verricht. Hiermee sluit de raming van de opbrengsten beter bij aan de realiteit en wordt voorkomen dat de initiatiefnemer meer moet betalen dan hij aan opbrengsten heeft. Zo blijven ook minder rendabele ontwikkelingen, zoals sociale woningbouw, ook in dit soort situaties mogelijk.

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. Enerzijds is die keus gemaakt omdat dit meer beleidsvrijheid geeft voor gemeenten en daarmee beter aansluit bij de doelen van de Omgevingswet. Anderzijds is gebleken dat een verdeling op basis van profijt onduidelijkheden in de praktijk met zich meebrengt. Zo is onder andere de verhouding met het profijtbeginnsel voor de te verhalen kosten lastig. Het woord 'profijt' in de context van de verdeelsleutel is daarom geschrapt. Wel is in de memorie van toelichting beschre-



ven hoe een verdeling anders dan naar rato van opbrengsten eruit kan zien. Dat neemt niet dat er meer concrete voorbeelden moeten komen hoe het kostenverhaal er dan kan gaan uitzien in het omgevingsplan. Samen met de VNG worden hiertoe staalkaarten ontwikkeld.

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. Tegelijkertijd adviseert de Rli dat het logisch is de verplichting tot macroaftopping te laten voortbestaan. In zijn reactie op het advies van de Rli sluit de VNG zich daarbij aan. 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.

In de voorgestelde regeling kunnen alleen kosten verhaald worden die voldoen aan de PPT-criteria. Hoe die kosten verdeeld worden, is een keus die de gemeenteraad moet maken. Bij die verdeling kan gekozen worden om bedragen per vierkante meter brutovloeroppervlakte of een andere maatstaf te hanteren. Er kan geen sprake zijn van forfaitair kostenverhaal. Enerzijds omdat de PPT-criteria gelden en dus voldaan moet worden aan de eis van toerekenbaarheid (kostenveroorzaking) en anderzijds dat niet meer kosten kunnen worden verhaald dan er aan opbrengsten zijn (macroaftopping). Dat vinden zowel de Rli als de VNG een belangrijk uitgangspunt. De individuele bijdrage moet dan ook altijd gemaximeerd worden tot aan de opbrengsten. Forfaitair kostenverhaal houdt daar geen rekening mee en daarmee ontstaat ook het risico dat geen integrale gebiedsontwikkeling tot stand komt omdat minder rendabele investeringen – bijvoorbeeld sociale woningbouw en middenhuur – niet gerealiseerd worden. Bovendien verplicht de voorgestelde regeling altijd tot een eindafrekening waarmee baatafoming – er worden meer kosten verhaald dan er zijn gemaakt – wordt voorkomen. Dat belangrijke uitgangspunt sluit niet aan bij forfaitair kostenverhaal.

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 uitvoeringspraktijk kunnen blijven voortzetten met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en stelt voor om dit mogelijk te maken door het verbinden van financiële voorschriften aan omgevingsvergunningen.

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 regeling voor kostenverhaal, maar om een regeling ter compensatie van de aantasting van bepaalde waarden, zoals landschappelijke waarden, als gevolg van een initiatief. De regering stelt voor om een apart traject te volgen om, in afstemming met betrokken partijen, uit te werken op welke wijze een wettelijke regeling voor financiële bijdrage bij ruimtelijke ontwikkelingen kan worden vormgegeven en kan worden geïntegreerd in de Omgevingswet.

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 echter wel erkend dat de publiekrechtelijke regeling wel een schaduwwerking heeft.

De memorie van toelichting is op dit punt aangepast en verduidelijkt, zodat beter zichtbaar is dat de situatie onder de voorgestelde regeling in zoverre 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 bezwaren geuit over 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.

Bij de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving wordt dit nader bekeken. Bovendien wordt de



regeling ter toetsing voorgelegd aan de Europese commissie.

Fasere van kostenverhaal

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 te kunnen doorschuiven 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.

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 EN OVERGANGSRECHT

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 Onteigeningswet. 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.⁵²⁵

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.

⁵²⁵ Paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. 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 15.51.

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).

Inrichten van gebieden

Het overgangsrecht voor dit instrumentarium ziet alleen op het inrichten van het landelijk gebied. 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 het in dat wetsvoorstel voorgestelde artikel 11.6. De aanpassingen die dit wetsvoorstel voor kostenverhaal met zich brengt, leiden niet tot aanvullend of ander overgangsrecht.

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 artikel 3.14a.



De wijziging in hoofdstuk 2, onder 2, betreft 2.36, eerste lid, onder a. De voorgestelde toevoeging van artikel 12.8 aan die bepaling voorziet in een bevoegdheid tot indeplaatsstelling 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 5 Omgevingswet)

Deze wijzigingen houden verband met de regels voor het inrichten van gebieden en het kostenverhaal.

Met de toevoeging van gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteit aan artikel 5.1 wordt geregeld dat het verboden is een gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning. Handelen in strijd met dit verbod is een economisch delict. De vergunningplicht geldt vanaf het tijdstip waarop het ontwerp van het inrichtingsprogramma ter inzage is gelegd tot het tijdstip waarop het inrichten van een gebied is afgerond voor de onroerende zaken waar de activiteit wordt uitgevoerd. Wat een gebiedsinrichtingsbelemmerende activiteit is, volgt uit de begripsbepaling in de bijlage bij de Omgevingswet. Onderdeel a van die begripsbepaling betreft activiteiten die het inrichten ernstig belemmeren. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan activiteiten die ertoe leiden dat de zaak in ernstige mate minder geschikt wordt voor de inrichting en activiteiten die leiden tot een sterke waardevermindering van de onroerende zaak. Onderdeel b ziet op activiteiten die de waarde vermeerderen van onroerende zaken die deel uitmaken van een herverkavelingsblok of vermoedelijk daarvan deel zullen uitmaken. Op de vergunningplicht voor dit laatste onderdeel zal een uitzondering worden gemaakt voor activiteiten die weliswaar leiden tot een waardevermeerdering maar die normale of noodzakelijke veranderingen betreffen die aansluiten bij de aard en het gebruik van de onroerende zaak op het tijdstip van de terinzagelegging. Deze uitzondering zal op basis van artikel 5.1, eerste lid, bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld.

Zie voor een toelichting op de wijzigingen in het kostenverhaal onderdeel H.

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 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 gemeenteraad (zie het eerste lid) of door het college van burgemeester en wethouders (zie het tweede lid). Een provinciaal voorkeursrecht kan worden gevestigd door provinciale staten (zie het eerste lid) of door gedeputeerde staten (zie het tweede lid). Een nationaal voorkeursrecht kan worden gevestigd door de minister van BZK (zie het eerste lid).

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 BZK een voorkeursrecht mogen vestigen. Deze grondslagen stemmen overeen met die uit de 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 (artikel 5.52, eerste lid, van de Omgevingswet). De toegedeelde functie waarvoor het voorkeursrecht wordt gevestigd, bevindt zich bij functietoedeling door middel van een projectbesluit door de provincies en 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 in het eerste lid, onder a (voor wat betreft de gemeenteraad, provinciale staten en de Minister van BZK) en in het tweede lid (voor wat betreft het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten). 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 reeds in het omgevingsplan is toegedeeld of in een omgevingsvisie of programma is 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, van de 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 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:

- 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
- 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 de grondslag waarmee een functie daadwerkelijk wordt toegedeeld, zoals het omgevingsplan. 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 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 zaken⁵²⁶. 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.

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 toegedeeld of toegedacht als om locaties die geen agrarische functie kennen, maar waaraan een andere niet-agrarische functie wordt toegedeeld 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 toegedeeld, zie daarvoor ook artikel 4.18 van de wet, 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 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

⁵²⁶Kamerstukken II, 33 962, nr.3 p. 137.



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 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 (zie artikel 9.4, tweede lid). 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 voorkeursrecht (artikel 9.2, derde lid) en dat de gemeente gedurende drie jaren niet opnieuw een voorkeursrecht zou kunnen vestigen op dezelfde grondslag (artikel 9.3). Vestigen provinciale staten binnen de termijn bedoeld in 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 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 kortdurende voorkeursrecht door gedeputeerde staten, maar het gemeentelijk voorkeursrecht tijdelijk buiten toepassing is geweest, is het in artikel 9.3 opgenomen verbod op herhaalde vestiging van voorkeursrechten op die situatie niet van toepassing.

Artikel 9.3 (vestigen nieuw voorkeursrecht)

Dit 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 de toelichting (hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.9). 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 (artikel 9.1, eerste lid, onder a). Zie hierover ook het algemeen deel van de toelichting (hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.7).

Het tweede lid geeft een uitzondering op het bepaalde in het eerste lid. Als de voorkeursrechtbeschikking niet binnen de in 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 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 geval vervalt het voorkeursrecht met ingang van het tijdstip van de intrekking.

Zie voor de achtergronden bij dit artikel het algemeen deel van de toelichting (hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.7).



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 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 Wvg 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 de toelichting (hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.8).

Artikel 9.6 (bevoegd gezag)

Met dit 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 afdeling 9.1. Hoewel het de rechtspersoon is die al dan niet overgaat tot aankoop van de aangeboden onroerende zaak, de beslissing daarover wordt 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 privaatrechtelijke 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 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 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 Wetboek⁵²⁷ zowel de onroerende zaak als de beperkte rechten.

Artikel 9.8 (uitzonderingen op hoofdregel)

In dit 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

⁵²⁷ Artikel 3:1 BW.



nalenschap is 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 van het Burgerlijk wetboek. De verdeling van een gemeenschap betreft altijd de toedeling van het goed aan één of meerdere van de deelgenoten van de gemeenschap⁵²⁸. 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 de toelichting (hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.10).

Artikel 9.9 (uitzondering op hoofdregel bij vervreemding vanwege een gesloten overeenkomst)

De uitzondering in dit 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 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 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 de toelichting (hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.10).

Artikel 9.11 (uitzondering op hoofdregel vanwege verwezenlijking omgevingsplan)

Het in dit artikel geregelde is nieuw ten opzichte van de Wvg. Het regelt de situatie waarin door middel van vervreemding hetzelfde doel bereikt kan worden als het bevoegd gezag voor ogen heeft met het gevestigde voorkeursrecht. 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 alleen dan concreet is wat het bevoegd gezag wil verwezenlijken. Het bevoegd gezag moet op basis van de bij het verzoek voor dit besluit aangeleverde informatie en de in de wet opgenomen criteria een afweging maken over het verzoek. De afweging van het bevoegd gezag zal zich in de kern richten op de vraag of degene aan wie de eigenaar wil vervreemden binnen de gestelde kaders van het omgevingsplan ook daadwerkelijk tot verwezenlijking zal overgaan. Zo kan onder meer relevant zijn of er met diegene al een overeenkomst over het kostenverhaal is gesloten. 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 de toelichting (hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.10).

Artikelen 9.12 (uitnodiging tot onderhandeling over vervreemding aan gemeente, provincie of Staat) en 9.13 (beslistermijn voor besluit over bereidheid tot verkrijging).

De 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, (in dit wetsvoorstel vernummerd tot 16.139) regels worden gesteld over de bij de uitnodiging tot onderhandeling te verstrekken gegevens.

⁵²⁸ Artikel 3:182 BW.



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 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 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 echter 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 de toelichting (hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.8).

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 oordeel te laten geven over de prijs. Zie voor verdere toelichting op deze procedure het algemeen deel van de toelichting (hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.11).

In de 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 artikel 9.16 aangewezen 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 dit 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 artikel 9.4 inmiddels zijn gebaseerd op het omgevingsplan. De vervreemder kan dan vrijelijk vervreemden. 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.

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 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 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 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 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 vvat, 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 inrichten van gebieden)

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 het inrichten tot het slopen, bouwen of verplaatsen van bouwwerken. De voorgestelde artikelen bepalen dat rechthebbenden de uitvoering van deze werkzaamheden moeten gedogen.

Artikel 10.10a houdt de omzetting in van artikel 22, eerste lid, Wilg.

De 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 artikel is een voortzetting van artikel 64b, tweede lid, van de Ontheingingswet. De vergoeding van schade als gevolg van deze gedoogplicht (artikel 64b, derde lid, van de Ontheingingswet) wordt, 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 van deze wet in overgangsrecht.

Hoofdstuk 1, onderdeel F (Hoofdstuk 11 Omgevingswet)

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de onteigening van onroerende zaken. Korthedshalve worden de onteigende onroerende zaken in de artikelsgewijze 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 regelt dat de onteigeningsbeschikking specificceert 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 bepaling verbindt de uitoefening van de bevoegdheid om tot onteigening te besluiten aan toegedeelde functies en met het oog daarop gestelde regels (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. Dit betreft achtereenvolgens het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit en het projectbesluit.

Toedeling van functies heeft als hoofdregel plaats in het omgevingsplan. Daarbij is de voorwaarde opgenomen dat de beoogde vorm van ontwikkeling, beheer of gebruik van de fysieke leefomgeving mogelijk moet zijn gemaakt in een toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel. Bij een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel, kunnen geen functies worden *toegedeeld*, maar kan wel van toegedeelde functies worden *afgeweken*.

Voor het projectbesluit geldt, ten slotte, dat het weliswaar kan leiden tot toedeling van *functies*, maar het heeft vanwege zijn rechtstreekse doorwerking naar het omgevingsplan op grond van artikel 5.52 van de Omgevingswet te gelden als een wijziging van dat plan. De nieuwe *functies* gelden als regels van het omgevingsplan, niet van het projectbesluit. In onderdeel c is daarom bepaald dat de beoogde vorm van ontwikkeling, beheer of gebruik van de fysieke leefomgeving mogelijk moet zijn gemaakt in een vastgesteld projectbesluit voor zover dat de toedeling van een *functie* behelst.

Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 6.3, onder 'het algemeen belang') is uiteengezet, 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 (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 omgevingsplanactiviteit voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel, in de gelegenheid worden gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen. Aan de beide voorwaarden van artikel 4:8 Awb is namelijk voldaan (1. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en



belangen die de belanghebbende betreffen en 2. de belanghebbende heeft de gegevens niet zelf ter zake verstrekt). Korthedshalve wordt verder verwezen naar paragraaf 4.16.6, De omgevingsvergunning, onder 'Vorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning' van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.

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 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 Ontheigeningswet 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 Ontheigeningswet.

Artikel 77, eerste lid, ten zevende en ten achtste, 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.

De onteigeningsgrondslagen van artikel 77, eerste lid, ten zevende en ten achtste, van de Ontheigeningswet 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). Concreet gaat het om situaties als bedoeld in de zogenoemde Wet Victor⁵²⁹ (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 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 Ontheigeningswet. Het verschil tussen de regeling in de Ontheigeningswet en de voorgestelde regeling betreft de grondslag die voor de onteigening wordt gebruikt. Waar de Ontheigeningswet 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 (voorgesteld artikel 11.5, onderdeel a). 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 Ontheigeningswet 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 (zie het voorgestelde artikel 11.5, onder b). 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 voorgestelde artikelen 11.8 tot en met 11.10 in

⁵²⁹ Stb. 2002, 348.



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.

Het voorgestelde artikel 11.8 bevat de omzetting van artikel 77, eerste lid, ten zevende, voor zover dat verband houdt met de handhaving van de openbare orde. Het betreft een vorm van onteigening die mogelijk is gemaakt door de Wet Victor.

Het voorgestelde artikel 11.9 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 onteigening die mogelijk is gemaakt door de Wet Victor.

Het voorgestelde artikel 11.10 bevat de omzetting van artikel 77, eerste lid, ten achtste. Deze vorm van onteigening is mogelijk gemaakt door de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, de zogenoemde Rotterdamwet.⁵³⁰

Enkele andere onteigeningsgrondslagen van artikel 77, eerste lid, Onteigeningswet kunnen vervallen omdat zij overbodig zijn geworden, hetzij doordat de regeling van onteigening in de Omgevingswet een andere systematiek heeft, hetzij doordat de wetgeving waarmee de grondslagen samenhangen is gewijzigd en de Onteigeningswet daarop niet is aangepast.

Zo is artikel 77, eerste lid, ten tweede, dat de zogeheten bouwplanontteigening 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' onteigening waarin het onteigeningsbelang van het gebruik en beheer van de fysieke leefomgeving wordt gebaseerd op de functies die in een omgevingsplan aan een locatie zijn toegedeeld, eventueel met de aanwijzing van een moderniseringslocatie. Het onteigeningsbelang kan ook worden gebaseerd op een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.

Artikel 77, eerste lid, ten vijfde, maakt onteigening 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 onteigening 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 onteigening kent. Voor alle onteigeningen geldt voortaan dat de eigendom pas kan overgaan nadat het besluit op basis waarvan het onteigeningsbelang is gemotiveerd, onherroepelijk is geworden.

Artikel 11.12 (vervallen onteigeningsbeschikking)

Als de onteigeningsbeschikking is gegeven, kan er nog niet worden onteigend. Artikel 11.16, eerste lid, regelt de vereisten voor een onteigening. Een van de voorwaarden is dat een onteigeningsbeschikking onherroepelijk is (zie 11.16, eerste lid, onder a). Uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de eigenaar en andere belanghebbenden is het niet wenselijk om te lang onzekerheid te laten bestaan over de onteigening. Om die reden vervalt een onteigeningsbeschikking 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 onteigenaar aan de rechtbank om de schadeloosstelling vast te stellen, zie artikel 11.14.

Ook de Onteigeningswet kent bepalingen met een vergelijkbare strekking.⁵³¹ De Onteigeningswet regelt dat nadat het koninklijk besluit tot onteigening is genomen, de onteigenaar uiterlijk binnen twee jaar de eigenaar en andere belanghebbenden moet dagvaarden bij de rechtbank. In het hier voorliggende 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 beroep in twee instanties van toepassing. De voorgestelde bepaling sluit uit dat op een onteigeningsbeschikking de coördinatieprocedure kan

⁵³⁰ Stb. 2005, 725.

⁵³¹ Zoals de artikelen 64a, vierde lid, en 78, achtste lid, van de Onteigeningswet.



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 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 of 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 door 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 griffiers van de rechtbank en de Afdeling bestuursrecht-spraak bij het afgeven van de verklaringen, bedoeld in het tweede lid, onder b, geen rekening hoeven te houden met de mogelijkheid van het vervallen van de onteigeningsbeschikking op grond van het voorgestelde artikel 11.12.

Artikel 11.17 (inhoudelijke vereisten onteigeningsakte)

Dit artikel regelt dat bij algemene maatregel van bestuur inhoudelijke eisen worden gesteld aan de onteigeningsakte. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan eisen aan de omschrijving van de te onteigenen onroerende zaken.

Artikel 11.19 (lasten en belastingen)

Dit artikel is een voortzetting van artikel 60 van de Onteigeningswet.

Artikel 11.20 (inbezitstelling na inschrijving onteigeningsakte)

De voorstelde bepaling is een voortzetting van artikel 57, eerste en tweede lid, van de Onteigeningswet.

Artikel 11.21 (rechtsgevolgen niet verwezenlijken onteigeningsbelang)

Dit 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 rechthebbenden. 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 (het inrichten van gebieden in het landelijk gebied)

In het eerste lid van de voorgestelde bepaling is de doelstelling van het inrichten 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 toegedeeld⁵³².

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 het inrichten 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 nut (voorgesteld derde lid) en anderzijds herverkaveling en de toepassing van korting (voorgesteld vierde lid). Dat bij een concreet project voor het inrichten 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 het inrichten van gebieden)

Het eerste lid van de voorgestelde bepaling draagt de bevoegdheid tot het inrichten van gebieden 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 inrichting van het landelijk gebied 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.

Op grond van het tweede lid van de voorgestelde bepaling verleent de Dienst voor het kadaster en de openbare registers bijstand aan gedeputeerde staten bij het inrichten van het landelijk gebied. Als gedeputeerde staten de bevoegdheden tot het inrichten op grond van artikel 81, eerste lid, van de Provinciewet hebben gedelegeerd aan een bestuurscommissie, verleent de Dienst voor het kadaster bijstand aan die commissie.

Het Kadaster is van oudsher betrokken bij het inrichten van het landelijk gebied op grond van onder meer de Wet inrichting landelijk gebied, de Landinrichtingswet en de Reconstructiewet concentratiegebieden 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 is de

⁵³² Hoewel alle wijzen van functietoedeling onder de Omgevingswet aan de orde kunnen zijn, zal het doorgaans functietoedeling in een omgevingsplan betreffen.



deskundigheid van het Kadaster en de bij het Kadaster berustende informatie over de rechtstoestand van de betrokken onroerende zaken essentieel. Het Kadaster waarborgt de rechtszekerheid ten aanzien van de ligging van bij een herverkaveling betrokken onroerende zaken en de zakelijke rechten daarop. De bijstand van het Kadaster bij het inrichten van het landelijk gebied gaat dan ook niet om inhoudelijke bemoeienis met het beleid van de provincies. Het Kadaster is een zelfstandig bestuursorgaan en voert zijn taken zelfstandig uit. Om die reden is de inschakeling van het Kadaster bij het inrichten in dit wetsvoorstel geformuleerd als een besluit van het bestuur van het Kadaster. Hiermee wordt geborgd dat het bestuur zijn verantwoordelijkheid voor de inzet van het personeel van het Kadaster behoudt. In de Wilg is verder bepaald dat het Kadaster gedeputeerde staten ook bijstand kan verlenen bij de uitvoering van ander beleid, gericht op de verbetering van het landelijk gebied, dan bij de wettelijke bevoegdheden voor het inrichten van het landelijk gebied. Deze bepaling is niet overgenomen in dit wetsvoorstel, omdat het Kadaster die bijstand ook kan verlenen zonder expliciete wettelijke basis.

Artikel 12.5 (locaties waaraan ook een militaire functie is toegedeeld)

Een in te richten gebied kan locaties omvatten waaraan ook een militaire functie is toegedeeld. Het voorgestelde artikel schrijft voor dat bij het inrichten van gebieden rekening moet worden gehouden met het belang van een goede staat en werking van die locaties.

De bepaling dat ook rekening moet worden gehouden met de opvattingen van de Minister van Defensie over dat belang, waarborgt de nauwe betrokkenheid van de krijgsmacht bij het inrichten van het gebied voor zover het locaties met een militaire functie betreft.

De voorgestelde bepaling heeft een ruime reikwijdte en geldt voor het inrichten in het algemeen. Zij is in het bijzonder van belang voor de voorbereiding van het inrichtingsprogramma, omdat daarin concreet wordt bepaald welke maatregelen en voorzieningen in het kader van het inrichten worden getroffen.

Artikelen 12.7 (vaststellen inrichtingsbesluit) en 12.8 (inhoud inrichtingsbesluit)

In het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragrafen 7.3.3 en 7.3.5) is uiteengezet dat gedeputeerde staten in een inrichtingsbesluit maatregelen en voorzieningen in het kader van het inrichten van het landelijk gebied moeten opnemen die andere overheden en burgers binden. Artikel 12.8 vermeldt om welke maatregelen en voorzieningen het gaat. Andere maatregelen en voorzieningen voor het inrichten, 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 de memorie van toelichting is uiteengezet dat in het inrichtingsprogramma de te treffen maatregelen en voorzieningen worden aangeduid. 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 artikel 12.29. In dat geval bevat het inrichtingsbesluit de aanduiding dát korting wordt toegepast.

Artikel 12.9 (inhoud inrichtingsbesluit: openbaarheid van wegen)

Dit 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 nieuwe 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 voorgestelde 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.

Artikel 12.16 (bevoegd gezag uitvoering)

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 artikel 12.18 bepalen dat andere openbare lichamen werkzaamheden verrichten.

Artikel 12.18 (instructie tot verrichten van werkzaamheden)

Op grond van artikel 12.16 is de hoofdregel dat gedeputeerde staten verantwoordelijk zijn voor het verrichten van werkzaamheden ter uitvoering van het inrichtingsprogramma. Op grond van het voorgestelde artikel 12.18 kunnen gedeputeerde staten 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 (bijv. 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 interbestuurlijk 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 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 toegedeeld 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 rust op rechthebbenden de plicht om de uitvoering van de werkzaamheden te gedogen.

Artikel 12.29 (korting)

Op basis van het tweede lid, 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 is uiteengezet, bestaat onder de Omgevingswet geen behoefte aan een zelfstandige onteigeningsgrondslag voor het inrichten van het landelijk gebied zoals die in de Wilg was opgenomen. Het tweede lid van de voorgestelde bepaling 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 het inrichten van het landelijk gebied 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 het inrichten 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 toegedeeld 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 (voorgesteld artikel 12.32). 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 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 het inrichten 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 Burgerlijk Wetboek bedoeld. Verwezen wordt naar artikel 3:3 en artikel 5:20 BW.

In beginsel wordt het ontwerpbesluit geldelijke regelingen op grond van het voorgestelde 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 16.33j waarborgt dat het besluit geldelijke regelingen ook bij gelijktijdige terinzagelegging wordt genomen met inachtneming van het onherroepelijk geworden ruilbesluit.

Artikel 12.39 (verrekening)

De voorgestelde bepaling regelt dat het verschil in oppervlakte, hoedanigheid of gebruiksbestemming tussen de ingebrachte kavels en de kavels die worden toegedeeld met de eigenaren in geld wordt

verrekenend. Onroerende zaken die zijn onteigend op grond van hoofdstuk 11 van de wet 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 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 van het Burgerlijk Wetboek. 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 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 van het Burgerlijk Wetboek. 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 clausuleert 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 van het BW kunnen ook gebouwen deel uitmaken van een kavelruil.

In het voorgestelde 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 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 van het Burgerlijk Wetboek 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 zakelijke rechten 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 van het Burgerlijk Wetboek, zodat zij niet vermeld hoeven te worden in het eerste lid.

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 van de voorgestelde bepaling 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 voorgestelde derde lid maakt dit duidelijk door te bepalen dat de regeling voor de inschrijving van koopovereenkomsten uit het Burgerlijk Wetboek niet van overeenkomstige toepassing is.

Artikel 12.46 (toepasselijkheid andere bepalingen)

Het eerste lid van de voorgestelde bepaling 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 (voorgesteld artikel 12.35, tweede lid),
- hypotheek en beslagen laten overgaan op andere onroerende zaken (voorgesteld artikel 12.35, derde en vierde lid),
- 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 hypotheek en beslagen ophouden te bestaan door de inschrijving van de kavelruilakte (voorgesteld artikel 16.136, tweede lid),
- 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 (voorgesteld artikel 16.136, derde lid),
- 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 (voorgesteld artikel 16.127, derde lid),
- de bewaarder van het kadaster en de openbare registers de door de inschrijving van de kavelruilakte niet meer bestaande inschrijvingen van hypotheek en beslagen laten aantekenen in de basisregistratie kadaster (voorgesteld artikel 16.137, vierde lid).

In de kavelruilakte wordt vermeld welke van de genoemde artikelen in het beding van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.

Het voorgestelde artikel betreft de ongewijzigde voortzetting van artikel 87 Wilg in samenhang met artikel 21, eerste en tweede lid, Wilg.

Artikel 12.47 (kavelruil landelijk gebied)

Hiervoor, in paragraaf 6.3, is aangegeven 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 zoals deze in een omgevingsplan of omgevingsverordening daaraan zijn toegeedeeld. Deze bepaling is in overeenstemming met artikel 16 van de 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 begrip kavelruil in 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.⁵³³

Het voorgestelde 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 zogeheten ladder voor duurzame verstedelijking (artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Besluit ruimtelijke ordening).⁵³⁴

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 inrichten gebied)

In het besluit geldelijke regelingen wordt aangegeven hoe de kosten worden omgeslagen die ten laste komen van de gezamenlijke eigenaren in een herverkavelingsblok. De hoogte van de omgeslagen kosten is 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 artikel 16.88.

Artikel 13.11 (verhalen van kosten)

Dit artikel regelt de plicht tot kostenverhaal en de reikwijdte van die plicht. Bovendien regelt dit artikel onder welke omstandigheden het kostenverhaal niet publiekrechtelijk hoeft plaats te vinden.

Het eerste lid van dit artikel bevat twee grondslagen om bij AMvB zaken aan te wijzen die van belang

⁵³³ Kamerstukken II 2005/06, 30 509, nr. 21, blz. 1–2.

⁵³⁴ 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).



zijn voor de plicht tot kostenverhaal. In de eerste plaats worden bij AMvB de werken, werkzaamheden en maatregelen aangewezen die leiden tot kosten die voor kostenverhaal in aanmerking komen. Net als nu in het Bro, zal in het Omgevingsbesluit een zogenoemde kostensoortenlijst worden opgenomen. Alleen kostensoorten die op die lijst staan, kunnen worden verhaald. Daarbij is wel van belang dat artikel 13.17 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 zogenoemde plankostenplan).

In de tweede plaats kunnen de kosten die voorkomen op de kostensoortenlijst 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 vanwege een wijziging van een nieuw toegedeelde functie. De regeling grondexploitatie van de Wro ziet op bouwactiviteiten, dit wordt voortgezet onder de Omgevingswet. De bij AMvB 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 Bro is opgenomen. Kostenverhaal 'vanwege activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel' betreft een nieuwe categorie activiteiten die tot kostenverhaal kan leiden. Daarbij valt te denken aan activiteiten waarbij de wijziging van de functie geen bouwactiviteiten tot gevolg heeft, maar het gebruik maken van die functie wel kosten voor de op grond van artikel 13.11, eerste lid, aangewezen werken, werkzaamheden en maatregelen meebrengt. Te denken valt aan situaties zoals:

- a. leegstaande kantoren die worden getransformeerd naar woongebouwen,
- b. recreatieparken die geschikt worden gemaakt voor permanente bewoning,
- c. transformatiegebieden, en
- d. het gebruiken van evenemententerreinen.

Als die wijzigingen van gebruik leiden tot verhaalbare kosten dan moeten die kosten worden verhaald. Omdat die categorie erg breed kan zijn, zal, net als bij bouwactiviteiten het geval is, bij amvb worden vastgelegd welke activiteiten kostenverhaalplichtig zijn; daarmee is beter voorzienbaar om welke activiteiten het gaat. Daarbij komt dat de beoogde activiteiten altijd moeten zien op het ontwikkelen van een functie die voorheen niet was toegestaan. Er gaat daarom altijd een wijziging van de aan de locatie toegedeelde functie aan vooraf door middel van een wijziging van het omgevingsplan (al dan niet via een projectbesluit) of door middel van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel. Voor het opstellen van de lijst van gebruiksactiviteiten in het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet zal ook gebruik worden gemaakt van ervaringen opgedaan met een vergelijkbaar experiment onder de Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet).

Daarnaast zijn in het eerste lid de toepassingscriteria voor het kostenverhaal opgenomen. Aan de hand van die drie criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid) moet worden bepaald of de kosten geheel of deels aan een gebied kunnen worden toegerekend. Die criteria worden toegepast op de kostenverhaalslocatie als bedoeld in artikel 13.13, eerste lid, onder a (voorheen het exploitatiegebied). Zie voor een verdere uitleg over de toepassing van deze criteria het algemeen deel van de toelichting.

In het tweede lid wordt geregeld dat als is vastgesteld welke kosten er op basis van deze regeling moeten worden verhaald er ook gekeken moet worden of het gehele bedrag mag worden verhaald. Dit artikel geeft namelijk een begrenzing aan inhoudende dat het deel van de kosten dat uitgaat boven het bedrag van waardevermeerdering dat door de activiteit voor de betrokken locatie optreedt of op zal treden niet mag worden verhaald. Het gaat in dit artikellid niet om de doorgaans grotere *kostenverhaalslocatie* (dat kan een samenstel van locaties betreffen waar kostenverhaalplichtige activiteiten plaatsvinden), maar om de locatie waar de activiteit wordt verricht. De wijze waarop de waardevermeerdering wordt vastgesteld wordt niet langer bij wet geregeld, zoals in artikel 6.13, vijfde lid, van de Wro het geval is, maar zal door het bestuursorgaan dat het omgevingsplan vaststelt (of het bestuursorgaan dat de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 13.13, tweede lid, onder a, of het projectbesluit vaststelt), worden bepaald (zie artikel 13.13, eerste lid, onderdeel c). De toepassing van dit lid kan al bij de opstelling van de besluiten genoemd in artikel 13.13, eerste en tweede lid, maar zal naar de aard uiterlijk plaats moeten vinden bij het vaststellen van de verschuldigde geldsom in de beschikking bedoeld in artikel 13.14, tweede lid.

Met het derde lid wordt voortgezet dat het bevoegd gezag af kan zien van kostenverhaal in bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen. Dit betreft bijvoorbeeld de huidige kruimelgevallen. Daarnaast zullen er ook nieuwe uitzonderingen worden aangewezen. Hierbij moet worden gedacht aan situaties die zich niet altijd lenen voor kostenverhaal, wat het geval kan zijn bij bijvoorbeeld krimplocaties, herstructurering en transformatie. Het bevoegd gezag kan er in zulke gevallen voor kiezen om geheel of gedeeltelijk af te zien van kostenverhaal. Bij algemene maatregel van bestuur zal tevens worden bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden het bevoegd gezag hiertoe kan besluiten. Daarbij zal het bevoegd gezag steeds moeten nagaan of het in het specifieke



geval geen strijd oplevert met de regels over staatssteun. In de toelichting bij die algemene maatregel van bestuur zal nader in worden gegaan op de staatssteunaspecten die hierbij van belang zijn.

Het vierde lid regelt dat als er op basis van het eerste en tweede lid kosten moeten worden verhaald deze afdeling niet van toepassing is voor zover het kostenverhaal is verzekerd door middel van een overeenkomst als bedoeld in artikel 13.14, 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.

Artikel 13.12 (verbod activiteit te verrichten)

De kosten worden verhaald op de initiatiefnemer van een activiteit die op grond van artikel 13.11, eerste lid, is aangewezen. De verschuldigde geldsom moet worden betaald voorafgaand aan de start van de activiteit. Als die betaling niet plaatsvindt, is het verboden met de activiteit te starten totdat betaling heeft plaatsgevonden. Daarbij geldt dat op grond van artikel 4:87 Awb de betaling binnen zes weken na bekendmaking van de beschikking moet zijn geschied. Als betaling niet tijdig plaatsheeft, dan mag er op grond van dit artikel dus niet worden gestart met de activiteit. Wanneer een initiatiefnemer bezwaar maakt of in beroep gaat tegen de beschikking, zal het 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. Artikel 13.15 maakt het daarnaast mogelijk om betaling onder voorwaarden geheel of gedeeltelijk na aanvang van de activiteit te laten plaatsvinden. Indien 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.

Artikel 13.13 (kostenverhaal in het omgevingsplan, omgevingsvergunning en projectbesluit).

Dit artikel stelt eisen aan de regels dan wel voorschriften over kostenverhaal die in een omgevingsplan respectievelijk omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel en in een projectbesluit moeten en mogen worden opgenomen.

Opgenomen moeten worden de in artikel 13.13, eerste lid, genoemde zaken. Daarmee wordt bij het ruimtelijk besluit dat de activiteit mogelijk maakt duidelijk waar het kostenverhaal betrekking op heeft (de kostenverhaalslocatie, de toerekeningen van gebiedsoverstijgende kosten) en hoe de verschuldigde geldsom tot stand zal komen (de wijze van verdeling van de kosten, de wijze van raming van de waardevermeerdering, de eindafrekening). De opsteller van het omgevingsplan (en van projectbesluit of van de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 13.13, derde lid, onder a) wijst voor alle kosten die het moet verhalen een of meer kostenverhaalslocaties aan. Die kostenverhaalslocaties zullen doorgaans meerdere locaties omvatten, maar kunnen ook een enkele locatie betreffen. Er kunnen een of meer kostenverhaalslocaties worden aangewezen. Dit laat onverlet dat die kostenverhaalslocatie of het samenstel van kostenverhaalslocaties al die locaties moet bevatten waar 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 13.14, eerste lid. Voor die locaties, althans voor zover het kostenverhaal via de overeenkomst is verzekerd, hoeven geen kostenverhaalslocaties te worden aangewezen (hetgeen volgt uit artikel 13.11, vijfde lid). Met het in dit artikel gestelde wordt bij het ruimtelijk besluit dat de activiteit mogelijk maakt kenbaar voor welke activiteiten en welke locaties regels voor kostenverhaal gelden en welke gebiedsoverstijgende kosten aan de locatie worden toegerekend. Daarnaast wordt ook duidelijk hoe het verdelen van de te verhalen kosten over de activiteiten geschiedt. Het bevoegd gezag kan de verdelingswijze toepassen die het beste bij de vorm van gebiedsontwikkeling past. Zie daarover het algemeen deel van de memorie van toelichting. Tot slot moet ook een regeling voor eindafrekening worden opgenomen waaruit onder meer zal blijken wanneer de eindafrekening kan plaatsvinden. Twee uitgangspunten bij de eindafrekening zijn in deze wet opgenomen, zie artikel 13.16.

Daarnaast mag ook direct een raming van de kosten en de per activiteit verschuldigde geldsom worden bepaald, maar dat hoeft niet. Dit mag ook worden 'doorgeschoven' naar de beschikking bedoeld in artikel 13.14, tweede lid. De achtergronden bij de mogelijkheid kostenverhaal door te schuiven staan beschreven in het algemeen deel van de toelichting.

Het vierde lid geeft een grondslag om in het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet nadere regels te stellen over de in het eerste, tweede en derde lid gestelde vereisten.



Artikel 13.14 (wijze van kostenverhaal)

Dit 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 bevoegd gezag een orgaan van is en de initiatiefnemer(s). Die voorkeur wordt ook tot uitdrukking gebracht in artikel 13.11, vierde lid. Dat de overeenkomst het kostenverhaal moet verzekeren betekent dat de overeenkomst onder andere een duidelijk betalingsmoment moet bevatten en 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 wettelijke regeling van de Omgevingswet. Er zal dan een beschikking moeten worden gegeven waardoor de initiatiefnemer een geldsom vanwege het kostenverhaal is verschuldigd. Op die 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 beschikking kan zowel ambtshalve als op verzoek van de schuldenaar worden vastgesteld.

Artikel 13.15 (betaling na aanvang activiteit)

Het eerste lid geeft het bevoegd gezag 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 start van de activiteit plaatsheeft.

Het tweede lid geeft op grond van artikel 4:115 Awb de mogelijkheid aan het bevoegd gezag 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 13.16 (voorwaarden eindafrekening)

Het bevoegd gezag neemt in het omgevingsplan een regeling voor eindafrekening op, zie artikel 13.13, eerste lid, onderdeel c, onder 3°. Dit artikel regelt twee uitgangspunten voor de eindafrekening. De eindafrekening kan er in de eerste plaats niet toe leiden dat de initiatiefnemer een aanvullende bijdrage moet betalen, zo regelt het eerste lid. Het hoger uitvallen van de kosten komt hiermee voor rekening van het bevoegd gezag. 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 bevoegd gezag het verschil, voor zover dat groter is dan die 5%, terug moet betalen.

Artikel 13.17 (hoogte en begrenzing van verhaalbare kostensoorten)

Dit artikel bevat de grondslag voor de zogeheten 'plankostenplan', de huidige Regeling plankosten exploitatieplan. Bij regeling zullen de hoogte van kostensoorten die zich moeilijker laten bepalen, denk met name aan bureaunkosten, worden vastgesteld en 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. Korthedshalve 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 15.16 (recht op schadeloosstelling)

Het recht op schadeloosstelling bij onteigening is vastgelegd in dit 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 gold dit uitgangspunt ook, maar die regelde 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 15.17 (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 huidige 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 artikel 15.17 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 verbijszondering 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 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.⁵³⁵ 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.⁵³⁶ 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 vrije verkeer alsof het gebruik wel was toegestaan geen problemen zal opleveren.⁵³⁷

Bij de beantwoording van de vraag of de onteigende recht heeft op vergoeding van persoonlijke schade, zoals inkomensschade, wanneer een vergunning ontbreekt, moet onderzocht worden of dat – de onteigening weggedacht – het bevoegde bestuursorgaan bij een juist begrip van zijn taak aanlei-

⁵³⁵ Kamerstukken II 1899/1900, 74, nr. 3, p. 19–20 en 21.

⁵³⁶ HR 27 april 1977, NJO 1977/8, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns (*Mes/Rotterdam*).

⁵³⁷ HR 21 april 1993, NJ 1994/104, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns (*Zuid-Holland/Mulder*).



ding zou hebben gegeven handhavend op te treden. Dit geldt wanneer een activiteit van de onteigende in strijd is met een wettelijk voorschrift.⁵³⁸ De geschetste jurisprudentie is ook goed toepasbaar op de bijzondere gevallen waarop artikel 82, eerste en tweede lid, betrekking heeft.

Artikel 15.18 (schadeloosstelling huurverkoper)

De voorgestelde bepaling betreft de ongewijzigde voortzetting van artikel 46 van de Onteigeningswet, zoals dat bij de wet van 15 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) aan de Onteigeningswet is toegevoegd, voor zover het de schadeloosstelling van de huurverkoper betreft. Op zijn beurt houdt artikel 46 van de Onteigeningswet de voortzetting in van artikel 13, tweede lid, van de Tijdelijke wet huurkoop onroerende zaken.⁵³⁹

Artikel 15.19 (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. Artikel 15.19 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.⁵⁴⁰

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 verminderen, is het redelijk om bij de waardebepaling geen rekening te houden met die waardevermindering.⁵⁴¹

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.⁵⁴²

Artikel 15.20 (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.⁵⁴³ Inhoudelijk is artikel 15.20 een ongewijzigde voortzetting van artikel 39 van de Onteigeningswet. Met het oog op de leesbaarheid is de inhoud verdeeld over twee afzonderlijke leden.

Artikel 15.21 (werkelijke waarde)

Deze bepaling 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

⁵³⁸ HR 3 november 1971, NJ 1972/20, m.nt. Prins (*Maton/Raamsdonk*); HR 27 april 1977, NJO 1977/8 (*Mes/Rotterdam*), m.nt. Mörzer Bruyus.

⁵³⁹ Kamerstukken II 1972/72, 11 277, nr. 6, blz. 8.

⁵⁴⁰ HR 30 september 1987, NJ 1988, 868, m.nt. R.A. Mörzer Bruyus (*Hoogheemraadschap van Delfland/Rotterdam*).

⁵⁴¹ HR 10 augustus 1994, NJ 1996, 51, m.nt. R.A. Mörzer Bruyus (*'s-Gravenhage / Geelkerken q.q.*).

⁵⁴² HR 15 juli 1998, NJ 1999, 427, m.nt. P.C.E. van Wijmen (*Staat/Welles*).

⁵⁴³ Kamerstukken II 1979/80, 15 978, 6, blz. 4.



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 voorgestelde 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 objectieveert. 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 van het Burgerlijk Wetboek 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 Wet op het financieel toezicht. Voor bijzondere gevallen regelt het voorgestelde 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.⁵⁴⁴ Een ander voorbeeld betreft de waardebepaling 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.⁵⁴⁵ Het derde lid kan ook toegepast worden bij andere zaken waarvoor geen markt bestaat zoals begraafplaatsen.

Artikel 15.22 (invloed van werken en plannen voor werken)

Deze bepaling behelst een uitzondering op de hoofdregel van artikel 15.19 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 Onteigeningswet 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.⁵⁴⁶

In beginsel behoren omgevingsplannen (voorheen bestemmingsplannen) niet tot plannen voor werken als bedoeld in onderdeel c van artikel 15.22. Daartoe behoren wel plannen die verband houden met de feitelijke uitvoering van een werk zoals een werkplan, een inrichtingsplan of een verkavelingschets. 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*. 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). 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.⁵⁴⁷

Op 15 januari 2016 heeft de Hoge Raad de juridische kaders voor de toepassing van eliminatie van de

⁵⁴⁴ Kamerstukken II 1979/80, 15 978, 3–4, blz. 9.

⁵⁴⁵ Kamerstukken II 1979/80, 15 978, 6, blz. 11.

⁵⁴⁶ Kamerstukken II 1979/80, 15 978, nrs. 3–4, blz. 10.

⁵⁴⁷ HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1634.



invloed van bestemmingsplannen nader uiteengezet.⁵⁴⁸ Hij benadrukt als uitgangspunt dat rekening moet worden 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 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 van het Burgerlijk Wetboek (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 de voorgestelde bepaling 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 15.23 (bepalen prijs bij complex)

In deze bepaling 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 daaraan in het omgevingsplan specifiek toegekende functie (voorheen: bestemming). Deze uitzondering is in 1981 ingevoerd omdat het in sommige gevallen redelijk is om de waarde van diverse zaken waaraan verschillende 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.⁵⁴⁹

Opgemerkt wordt dat het voorgestelde artikel 15.23 in wetgevingstechnisch opzicht afwijkt van artikel 40d 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 veranderingen ten opzichte van artikel 40d. Het gebruik van het begrip 'prijs' wordt onveranderd voortgezet in artikel 15.23. Dit begrip brengt tot uitdrukking dat in gevallen waarin een complex aan de orde is, de complexwaarde dient voor het bepalen van de in artikel 15.21, tweede lid, bedoelde prijs, waarvan wordt uitgegaan bij het bepalen van de werkelijke waarde van de zaak.

Artikel 15.24 (invloed van tot uitvoering gekomen functies)

Het voorgestelde eerste lid betreft de ongewijzigde voortzetting van artikel 40e van de Ontheigeningswet. Deze bepaling maakt deel uit van het uitgebalanceerde samenstel van correcties op de verkeerswaarde waartoe ook de artikelen 40c en 40d behoren. Vanwege de relatie met die artikelen en omdat niet kan worden voorzien hoe het ontheigeningsschadeloosstellingsrecht zich in de rechtspraak verder zal ontwikkelen, wordt voorgesteld artikel 40e te handhaven, ook al is het in de praktijk tot op heden vrijwel een dode letter gebleven.

Artikel 15.24, 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

⁵⁴⁸HR 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*).

⁵⁴⁹Kamerstukken II 1979/80, 15 978, nrs. 3-4, blz. 10–11.

het onteigende betreft – vergoeding van planschade toe te kennen binnen het kader van de onteigeningsprocedure.⁵⁵⁰ De zinsnede ‘ook na toepassing van artikel 15.23 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 15.24 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.⁵⁵¹

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 planschade-rechter.⁵⁵²

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 artikel 15.21, 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 15.24, eerste lid, van de eliminatiereguleering in artikel 15.22. 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 artikel 15.21, tweede lid. Daarom wordt in dat artikel onderdeel gesproken van ‘wordt geen rekening gehouden’. De gekozen bewoordingen brengen aldus een verschil in uitwerking en denktechniek tot uitdrukking.⁵⁵³

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 15.24, 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 artikel 15.1, eerste lid, onder c, e, i of j 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.⁵⁵⁴

Artikel 15.25 (wettelijke rente)

In de voorstelde bepaling is artikel 55, derde lid, Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen. De rente die deel uitmaakt van de schadeloosstelling betreft de samengestelde wettelijke rente, bedoeld in artikel 6:119, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 15.26 (schakelbepaling voor rechten)

De Onteigeningswet kent een gesloten stelsel van belanghebbenden die aanspraak kunnen maken op schadeloosstelling. Het voorgestelde artikel 15.26, 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.

⁵⁵⁰ Kamerstukken II 1980/81, 15978, nr. 135b, blz. 1.

⁵⁵¹ Kamerstukken II 1980/81, 15 978, nr. 6, blz. 2.

⁵⁵² HR 21 november 2008, ECLI:NL:HR:2008:BF0415.

⁵⁵³ Kamerstukken II 1980/81, 15 978, nr. 6, blz. 3.

⁵⁵⁴ Kamerstukken II 1979/80, 15 978, nrs. 3–4, blz. 7.



In de voorgestelde tweede lid is artikel 41a van de Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen.

Artikel 15.27 (schadeloosstelling huurder)

Op grond van artikel 15.26 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 15.27 bevat in aanvulling daarop enkele 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.⁵⁵⁵ Uit rechtspraak van de Hoge Raad volgt dat ook voor huurders van woningen niet kan worden volstaan met een gefixeerde schadeloosstelling.⁵⁵⁶

Artikel 15.28 (schadeloosstelling pachter)

De voorgestelde bepaling 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 Burgerlijk Wetboek geeft voor de ontbinding van pachtovereenkomsten 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 van het Burgerlijk Wetboek).

De tweede zin van artikel 377, vierde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, 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 van het Burgerlijk Wetboek expliciet uit te zonderen in het voorgestelde tweede lid. Volstaan kan worden met de formulering 'van overeenkomstige toepassing'.

Artikel 15.29 (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 van het Burgerlijk Wetboek 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 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). 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 15.29 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, 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, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Daarnaast kan een beslaglegger op grond van artikel 291, tweede lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek

⁵⁵⁵ HR 30 november 1994, NJ 1995/668, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns (*Witte Paard*).

⁵⁵⁶ HR 8 augustus 2003, NJ 2004/249, m.nt. P.C.E. van Wijmen (*Staat/van der Poel*).



voorrang hebben boven een hypotheek van eerdere datum.⁵⁵⁷

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 11.25, 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 echter 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.⁵⁵⁸

Het voorgestelde 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 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 507a en 513, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Het voorgestelde tweede lid kan niet volstaan met een eenvoudige verwijzing naar deze bepalingen, omdat artikel 246, eerste en derde lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek alleen een inningsbevoegdheid geeft aan de hypotheekhouder-pandhouder, hoogste in rang, en de onteigenaar niet met de betaling kan wachten 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 ingediend, aan de daarvoor door de eerst ingeschreven beslaglegger aangewezen notaris of deurwaarder. De rangregeling zelf geschiedt dan volgens de desbetreffende bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Ingeval van betaling aan de hypotheekhouder is dit in de eerste plaats artikel 490b, in geval van betaling aan de notaris de artikelen 551 tot en met 553, en in geval van betaling aan de deurwaarder de artikelen 480 en verder.⁵⁵⁹

In lijn met artikel 43, derde lid, van de Onteigeningswet gaat het voorgestelde 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, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering – 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.⁵⁶⁰

Artikel 15.30 (positie hypotheekhouder en ingeschreven beslaglegger – voorlopige schadeloosstelling)

Deze bepaling 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

⁵⁵⁷ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 69–70.

⁵⁵⁸ HR 12 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ6532.

⁵⁵⁹ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 70.

⁵⁶⁰ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 70–71.



(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.⁵⁶¹

Als de voorlopige schadeloosstelling de schadeloosstelling overtreft, brengt artikel 15.44 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.⁵⁶²

Artikel 15.16 (vervallen erfdienstbaarheid en kwalitatieve verplichting)

Het voorgestelde artikel continueert de regeling die in artikel 44 van de Onteigeningswet is opgenomen voor het vervallen van een erfdienstbaarheid of een kwalitatieve verplichting als gevolg van onteigening. Bij de schadeloosstelling moet rekening worden gehouden met de genoemde bepalingen in het Burgerlijk Wetboek over de wijziging of opheffing van een erfdienstbaarheid of een kwalitatieve verplichting. In het bijzonder is van belang de mogelijkheid tot wijziging of opheffing in gevallen waarin het ongewijzigd voortbestaan van de erfdienstbaarheid 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 erfdienstbaarheid of kwalitatieve verplichting door de titelzuivende werking van artikel 11.18, eerste lid, vervalt.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel geldt in essentie al vanaf de inwerkingtreding van de Onteigeningswet. Bij het bepalen van de schadeloosstelling wordt ook rekening gehouden met de mogelijkheid de erfdienstbaarheid of het recht, bedoeld in artikel 252 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, door een andere erfdienstbaarheid of een ander recht te vervangen. Als het belang van de rechthebbende op de erfdienstbaarheid of de kwalitatieve verplichting kan worden behartigd door vestiging van een andere erfdienstbaarheid of verplichting, bestaat geen aanleiding voor toekenning van schadeloosstelling.⁵⁶³

De genoemde bepalingen van het Burgerlijk Wetboek kennen geen betekenis toe aan het werk waarvoor de wijziging of opheffing van de erfdienstbaarheid of kwalitatieve verplichting nodig is. Uit een oogpunt van duidelijkheid en rechtsgelijkheid verdient het de voorkeur om de toepasselijkheid van de eliminatieregule, neergelegd in artikel 15.22, uitdrukkelijk buiten toepassing te laten. Het voorgestelde derde lid van artikel 15.31 voorziet hierin. Hierdoor kan de rechthebbende op de erfdienstbaarheid 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 erfdienstbaarheid of kwalitatieve verplichting zou hebben kunnen genieten.⁵⁶⁴ Bij de toepassing van artikel 5:79 van Boek 5 en artikel 259 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek komt evenmin betekenis toe aan het belang van de eigenaar van het dienende erf en de degene die gebonden is aan een beding dat een kwalitatieve 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.⁵⁶⁵

Volledigheidshalve wordt vermeld dat artikel 15.22 wel onverkort van toepassing blijft op het bepalen

⁵⁶¹ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 71.

⁵⁶² Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 71.

⁵⁶³ Kamerstukken II 1850/51, L, nr. 3, blz. 291.

⁵⁶⁴ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 71–72.

⁵⁶⁵ HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:736.



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.⁵⁶⁶

Artikel 15.32 (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 voorgestelde 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.⁵⁶⁷ 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 artikel 15.26. 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.⁵⁶⁸

Artikel 15.33 (positie bezwaarde erfgenaam)

De voorgestelde bepaling is een voortzetting van artikel 45, tweede lid, Onteigeningswet. De formulering is aangepast zodat zij beter aansluit op artikel 4:138, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Artikel 15.34 (schadeloosstelling huurkoper)

Deze bepaling betreft de ongewijzigde voortzetting van artikel 46 Onteigeningswet, zoals dat bij de wet van 15 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) 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.⁵⁶⁹

Artikel 15.35 (toepasselijkheid Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering 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.⁵⁷⁰ 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 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) uitdrukkelijk geregeld, inclusief de door de Hoge Raad bepleitte uitzondering op de

⁵⁶⁶ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 71–72.

⁵⁶⁷ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 72–73.

⁵⁶⁸ Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1–3, blz. 72–73.

⁵⁶⁹ Kamerstukken II 1972/72, 11 277, nr. 6, blz. 8.

⁵⁷⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34 059, nr. 1–3.



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 15.36 (aanbod in procesinleiding)

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering 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 15.37 (gevolmachtigde, bewindvoerder of benoemen van derde)

In dit 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 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 15.45 (kosten schadeloosstellingsprocedure)

Dit artikel is een voortzetting van artikel 50 van de Onteigeningswet. In het eerste lid van dit artikel wordt geregeld dat de kosten van de schadeloosstellingsprocedure in beginsel alle voor rekening komen van de onteigenaar. Het 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. Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBALM:2010:BM2384 waarin de rechtbank oordeelde 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.

Artikel 15.46 (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 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 voorgestelde 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 het voorgestelde artikel 16.111 en artikel 16.112, betekent 'redelijkerwijs' hier een tweeledige redelijkheidstoets.



Artikel 15.48 (consignatie na weigering ontvangst schadeloosstelling)

In de voorgestelde bepaling is artikel 56, tweede lid, van de Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen.

Artikel 15.49 (beslag op schadeloosstelling of voorlopige schadeloosstelling)

In de voorgestelde bepaling is artikel 58 van de Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen.

Artikel 15.50 (schadeloosstelling bij niet-tijdige inschrijving onteigeningsakte)

In de voorgestelde bepaling is artikel 55, vierde tot en met zevende lid, Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen.

Artikel 15.51 (schadevergoeding voorkeursrecht)

In dit 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 de toelichting (hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.15).

Hoofdstuk 1, onderdeel J (Hoofdstuk 16 Omgevingswet)

Artikel 16.32b (terinzagelegging voorkeursrechtbeschikking)

Artikel 16.32b komt naar de strekking overeen met artikel 7, eerste lid, van de 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 artikel bevat enige procedurele bepalingen over aanhangig bezwaar tegen een voorkeursrechtbeschikking (een met 16.32b vergelijkbare bepaling voor aanhangig beroep is te vinden in artikel 16.92). Hiermee worden de artikelen 6, derde lid, en 7 Wvg voortgezet.

Artikelen 16.33a (voorbereiding onteigeningsbeschikking) tot en met artikel 16.33d (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 16.33a). 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 16.33e.

De artikelen 16.33e en 16.33d, derde lid, bevatten de eis dat de ontwerpbeschikking respectievelijk de vastgestelde beschikking wordt toegezonden aan de erfgenaam van een overleden belanghebbende of 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 16.33d, tweede lid, bepaalt dat het bevoegd gezag een rechtsmiddelenclausule vermeldt bij de bekendmaking en mededeling van de onteigeningsbeschikking. Dit is een onteigenings specifieke 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 bestuursrechter zal worden verzocht om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen. De bevoegde rechtbank is geregeld in artikel 16.94.

Artikel 16.33e (inwerkingtreding onteigeningsbeschikking)

Bekrachtiging is een noodzakelijke voorwaarde voor de inwerkingtreding van de onteigeningsbeschikking. Het voorgestelde artikel 16.33e 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 16.33h (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht op ruilbesluit)

Het tweede lid waarborgt dat bij de voorbereiding van het ontwerpruilbesluit vroegtijdige participatie plaatsvindt en dat gedeputeerde staten daarvan verantwoording afleggen. Dit artikellid behelst de voortzetting van artikel 64, tweede lid, en artikel 66 van de Wet inrichting landelijk gebied, 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 16.33j (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 artikel 12.38, derde lid, tegelijkertijd ter inzage hebben gelegd en tegen één of beide ontwerpbesluiten zienswijzen zijn ingediend, nemen zij een besluit over de lijst van geldelijke regelingen pas nadat het ruilbesluit onherroepelijk is.

Artikel 16.82a (inschrijving en ingaan voorkeursrecht)

Dit 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 KNB 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 echter 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 artikel 9.5 moeten intrekken en eventueel opnieuw een voorkeursrechtbeschikking moeten vaststellen en bekendmaken. 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 de toelichting (hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.5).

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 begrenzing van het herverkavelingsblok (voorgesteld artikel 12.8, tweede lid), de toepassing van korting (voorgesteld artikel 12.8, derde lid) en besluiten over de openbaarheid van wegen (voorgesteld artikel 12.9). 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. Alsdan zouden de beroepstermijnen voor de onderscheiden onderdelen van een inrichtingsbesluit uiteenlopen, wat onwenselijk is. Om onduidelijkheid over de beroepstermijnen te voorkomen voorziet het eerste lid van de voorgestelde bepaling 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 voorgestelde 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)

Artikel 16.91 komt naar de strekking overeen met artikel 7, eerste lid, van de 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 16.32b waar de terinzage-



legging gedurende de bezwaartermijn wordt geregeld. Artikel 16.92 komt overeen met artikel 6, derde lid, en 9a, derde lid, van de Wvg.

Artikel 16.93 (verzoekschrift en stukken)

De voorgestelde bepaling 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 artikel 16.93, derde en vierde lid, kan leiden tot het niet-ontvankelijk verklaren van het verzoek. Analoog aan artikel 6:6 Awb moet de verzoeker op grond van de voorgestelde bepaling 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 nieuwe onteigeningsprocedure moeten beginnen, waarbij het ook moet proberen de zaken langs minnelijke weg te verwerven.

Artikel 16.96 (verzoektermijn)

De voorgestelde bepaling 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 de voorgestelde bepaling 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 van de 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 de voorgestelde bepaling 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 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 vijfde 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 (artikel 8:42 Awb), kan de verzoeker reageren op de tegen de onteigeningsbeschikking ingebrachte bedenkingen.

Artikel 16.100 (repliek en dupliek; schriftelijke uiteenzetting)

Analoog aan artikel 8:43, eerste lid, Awb voorziet de voorgestelde bepaling 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 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 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 de toelichting is vermeld, 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 (vergelijk artikel 8:52 Awb). 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)

De voorgestelde bepaling 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 (vergelijk artikel 8:54 Awb), 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 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-zittingafdoening 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 (vergelijk artikel 8:55 Awb).

Artikel 16.105 (uitspraaktermijn)

De voorgestelde bepaling 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 Omgevingswet bevat voor de uitspraak op beroepen tegen projectbesluiten. Bij projectbesluiten start de uitspraaktermijn na ontvangst van het verweerschrift. Op grond van het voorgestelde 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 Omgevingswet maar ook met de huidige artikelen 8.3, tweede lid, Wet ruimtelijke ordening (beroepen bij gecoördineerde besluitvorming) en 26, eerste lid, 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 (artikel 16.107).

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 onteigeningsbeschikking 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)

De voorgestelde bepaling 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 de voorgestelde bepaling 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 voorgestelde 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 derdebelanghebbenden 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.⁵⁷¹

In lijn met deze jurisprudentie regelt de voorgestelde bepaling 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, zijn niet van overeenkomstige toepassing (zie ook artikel 16.113). 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 derdebelanghebbenden 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.⁵⁷² Daarmee kwam vast te staan dat de zogeheten buitengerechtere 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.⁵⁷³ 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 uitvoering geeft aan de aangenomen motie van de Leden Veldman en Ronnes.⁵⁷⁴

Wanneer de belanghebbende geen bedenking tegen de onteigeningsbeschikking heeft ingebracht, worden zijn kosten voor door 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 dit artikel vergoed langs de weg van de uitspraak van de rechtbank. Voor die situatie is in artikel 15.46 een voorziening getroffen.

⁵⁷¹ HR 6 maart 1991, NJ 1991, 818, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns.

⁵⁷² HR 6 maart 1991, NJ 1991, 818, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns.

⁵⁷³ HR 6 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:250.

⁵⁷⁴ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261.



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.

Artikel 16.117 (hoger beroep)

Het eerste lid van deze bepaling 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 voorgestelde tweede lid is de Awb-regeling voor hoger beroep tegen uitspraken van de rechtbank in beginsel van toepassing. De hogerberoepstermijn volgt ook die algemene regeling en is niet afhankelijk van de terinzagelegging en de kennisgeving van de bekrachtigingsuitspraak (zie artikelen 16.114 en 16.115). 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 de voorgestelde bepaling 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 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 artikelen 16.111 en 16.112 is aangehaald, regelt



de voorgestelde bepaling 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 eerstelijns-rechter uitspraak moet doen op het verzoek tot bekrachtiging van een onteigeningsbeschikking waartegen bedenkingen zijn ingediend.

Artikel 16.122 (gerechtelijke vaststelling van prijs als bedoeld in artikel 9.16 en 9.18)

In dit 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 artikelen 15.21 tot en met 15.24. 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 de toelichting (hoofdstuk 5, paragrafen 5.2 en 5.3.11).

Artikel 16.123 (beschikking over prijs als bedoeld in artikel 9.16 en 9.18)

Dit artikel regelt binnen welke termijn de rechtbank bij beschikking uitspraak doet in de procedure tot overdracht van de zaak 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. De voorgestelde bepaling 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 beschreven in de herverkavelingsakte. De herverkavelingsakte geldt als titel voor de in die akte omschreven rechten.

Hoofdstuk 1, onderdeel K (wijziging van artikel 23.5 van de Omgevingswet)

Deze wijziging houdt verband met de verplaatsing van de artikelen over kostenverhaal van hoofdstuk



12, naar hoofdstuk 13, afdeling 13.6. Zo blijft de voorhangverplichting uit artikel 23.5, eerste lid, zien op de regeling voor kostenverhaal.

Hoofdstuk 1, onderdeel L (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 Algemene wet bestuursrecht 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 het inrichten van een gebied (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 het inrichten van een gebied 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 voorzetting 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 (onteieningwet)

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 hoofdstukken 11, 15 en 16 van deze wet. 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, vervallen⁵⁷⁵.

De onteigeningswet kan niet geheel worden ingetrokken. Titel III van die wet 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. 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.

⁵⁷⁵ Stb. 2000, 294.



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, 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.

Hoofdstuk 4 Overgangsrecht

Artikel 4.1 (besluiten tot aanwijzing van gronden, rechtsgedingen en schadevergoeding Wet voorkeursrecht gemeenten)

Het eerste lid 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 inwerkingtreding 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, zie daartoe artikel 9.4, is dit overgangsrecht noodzakelijk. 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 huidige Wkpb 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 de 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 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 Ontheigeningswet 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 de voorgestelde bepaling 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 22.14 worden vastgesteld en waarin uitdrukkelijk is bepaald dat die gelden als omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor zover sprake is van activiteiten die in strijd zijn met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel, ook kunnen dienen als grondslag van een onteigeningsbelang. Projectbesluiten die onder de overgangsfase bedoeld in artikel 22.14 vallen en die wel regels bevatten die het omgevingsplan wijzigen (dat blijft mogelijk, zie de toelichting op artikel 22.14) kunnen ook dienen als grondslag van een onteigeningsbelang; die besluiten vallen direct onder de werking van artikel 11.6, onder c. Projectbesluiten die vanwege artikel 22.14 niet voldoen aan artikel 5.52, eerste lid, 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 onteigeningsbelang als bedoeld in artikel 11.6. Uit zulke projectbesluiten volgt immers niet de toedeling van een functie of een met het oog daarop te stellen regel.

Omdat beide in dit artikel bedoelde besluiten, anders dan de in artikel 11.6 bedoelde besluiten, niet zelfstandig de toedeling van een functie of het met het oog daarop gestelde regel behelzen, wordt in dit artikel gesproken over 'voortvloeien'. De toedeling van een functie of met het oog daarop gestelde regel kan immers wel uit de in dit artikel bedoelde besluiten voortvloeien, maar zal uiteindelijk moeten worden opgenomen in het omgevingsplan, zie artikelen 11.45, eerste lid, en 22.14, tweede lid, van de Invoeringswet Omgevingswet.

Artikel 4.9 (schade gedoogplicht inrichting en onteigening)

Dit 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 11.13 van de Invoeringswet Omgevingswet.

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. 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,