

AANVULLINGSWET GRONDEIGENDOM OMGEVINGSWET

Consultatieversie 1 juli 2016

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname van het voorkeursrecht, regels over onteigening en bijzondere regels voor de inrichting van de fysieke leefomgeving (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 voor de inrichting van de fysieke leefomgeving

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 WIJZIGINGEN IN DE OMGEVINGSWET

Artikel 1.1 (Omgevingswet)

De **Omgevingswet** wordt als volgt gewijzigd:

A

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

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

B

Na artikel 3.14 wordt in paragraaf 3.2.3 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.14a (inrichtingsprogramma)

Als gedeputeerde staten beslissen tot inrichting van een gebied als bedoeld in artikel 12.2, eerste lid, stellen zij een inrichtingsprogramma vast.

C

Hoofdstuk 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 5.20, tweede lid, vervalt onderdeel c onder vervanging van de komma door een punt aan het slot van onderdeel b.

2. In artikel 5.34, tweede lid, aanhef, wordt de zinsnede "de artikelen 12.1, vierde lid, 12.8, eerste lid, 13.5, eerste tot en met derde lid, en 13.6," vervangen door: de artikelen 13.5, eerste tot en met derde lid, en 13.6.

D

Hoofdstuk 9 komt te luiden:

HOOFDSTUK 9 VOORKEURSRECHT

AFDELING 9.1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 9.1 (begripsbepalingen)

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

vervreemder:

- a. de eigenaar van een grond waarop een voorkeursrecht is gevestigd die tot vervreemding daarvan wil overgaan,
- b. rechthebbende op een recht van opstal, een erfpacht, een beklemming of een vruchtgebruik waaraan een grond 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 tot vervreemding van de grond waarop een voorkeursrecht is gevestigd wil overgaan;

vervreemding:

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

register: register waarin een voorkeursrecht wordt opgenomen krachtens de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.

Artikel 9.2 (reikwijdte en rechtsgevolg voorkeursrecht)

1. Op grond van dit hoofdstuk kan een voorkeursrecht worden gevestigd op gronden voor zover die deel uitmaken van een locatie waaraan een niet-agrarische functie is toegedeeld dan wel toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.
2. De vestiging van een voorkeursrecht heeft tot gevolg dat de grond niet vatbaar is voor vervreemding, tenzij de vervreemding plaatsvindt volgens dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen.

AFDELING 9.2 DE VOORKEURSRECHTBESCHIKKING

§ 9.2.1 Vestiging van een voorkeursrecht

Artikel 9.3 (voorkeursrechtbeschikking gemeenteraad)

1. De gemeenteraad kan een voorkeursrecht vestigen op gronden, voor zover die deel uitmaken van een locatie waaraan:
 - a. bij het omgevingsplan een niet-agrarische functies is toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,
 - b. bij een programma een of meer niet-agrarische functies zijn toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,
 - c. in een omgevingsvisie, een of meer niet-agrarische functies zijn toegedacht en het gebruik afwijkt van die functie,
 - d. in een omgevingsvisie een moderniseringslocatie is toegedacht en waarbij het in afwijking van artikel 9.2, eerste lid, niet is vereist dat het gebruik afwijkt van de functie, of
 - e. een of meer niet-agrarische functies worden toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is opgenomen in een omgevingsvisie of een programma.
2. In een beschikking tot vestiging van een voorkeursrecht als bedoeld in het eerste lid, onder e, wordt vermeld binnen welke periode er zal worden overgegaan tot het vaststellen van een omgevingsvisie of een programma.

Artikel 9.4 (voorkeursrechtbeschikking college van burgemeester en wethouders)

Het college van burgemeester en wethouders kan een voorkeursrecht vestigen op gronden voor zover die deel uitmaken van een locatie waaraan een niet-agrarische functie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.

Artikel 9.5 (voorkeursrechtbeschikking provinciale staten)

1. Provinciale staten kunnen gelijktijdig met of na de kennisgeving van het voornemen, bedoeld in artikel 5.47, een voorkeursrecht vestigen op gronden waaraan:
 - a. bij het omgevingsplan een niet-agrarische functies is toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,
 - b. bij een programma een of meer niet-agrarische functies zijn toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,
 - c. in een omgevingsvisie, een of meer niet-agrarische functies zijn toegedacht en het gebruik afwijkt van die functie,
 - d. in een omgevingsvisie een moderniseringslocatie is toegedacht en waarbij het in afwijking van artikel 9.2, eerste lid, niet is vereist dat het gebruik afwijkt van de functie, of
 - e. een of meer niet-agrarische functies worden toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is opgenomen in een omgevingsvisie of een programma.
2. In een voorkeursrechtbeschikking van provinciale staten voor gronden als bedoeld in het eerste lid, onder c, d en e, geven provinciale staten aan hoe uitvoering wordt gegeven aan een projectbesluit.

Artikel 9.6 (voorkeursrechtbeschikking gedeputeerde staten)

Gedeputeerde staten kunnen een voorkeursrecht vestigen op gronden voor zover die deel uitmaken van een locatie waaraan een niet-agrarische functie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.

Artikel 9.7 (voorkeursrechtbeschikking minister)

1. Onze Minister kan gelijktijdig met of na de kennisgeving van het voornemen, bedoeld in artikel 5.47, een voorkeursrecht vestigen op gronden waaraan:
 - a. bij het omgevingsplan een niet-agrarische functies is toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,
 - b. bij een programma een of meer niet-agrarische functies zijn toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,
 - c. in een omgevingsvisie, een of meer niet-agrarische functies zijn toegedacht en het gebruik afwijkt van die functie,
 - d. in een omgevingsvisie een moderniseringslocatie is toegedacht en waarbij het in afwijking van artikel 9.2, eerste lid, niet is vereist dat het gebruik afwijkt van de functie, of
 - e. een of meer niet-agrarische functies worden toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is opgenomen in een omgevingsvisie of een programma.
2. In een voorkeursrechtbeschikking van Onze Minister voor gronden als bedoeld in het eerste lid, onder c, d en e, geeft Onze Minister aan hoe uitvoering wordt gegeven aan een projectbesluit.

Artikel 9.8 (exclusieve bevoegdheid bij toepassing artikelen 9.5, 9.6 en 9.7)

1. Bij toepassing van artikel 9.5, 9.6 of 9.7 kunnen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders voor de desbetreffende grond de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 9.3 en 9.4, niet meer uitoefenen.
2. Bij toepassing van de artikelen 9.5 en 9.6 worden de in dit hoofdstuk geregelde bevoegdheden en verplichtingen uitgeoefend door gedeputeerde staten respectievelijk provinciale staten in plaats van het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad en waarbij de provincie de plaats inneemt van de gemeente.

3. Bij toepassing van artikel 9.7 kunnen provinciale staten en gedeputeerde staten de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 9.5 en 9.6 niet meer uitoefenen.
4. De in artikel 9.7 geregelde bevoegdheden en verplichtingen worden uitgeoefend door Onze Minister in plaats van het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, gedeputeerde staten of provinciale staten en waarbij de Staat de plaats inneemt van de gemeente of de provincie.

Artikel 9.9 (nieuwe voorkeursrechtbeschikking)

Op gronden kan door hetzelfde bevoegd gezag niet binnen drie jaar na het vervallen van een voorkeursrecht een nieuw voorkeursrecht gevestigd worden.

§ 9.2.2 Vervallen en geldingsduur van voorkeursrecht

Artikel 9.10 (vervallen van voorkeursrechtbeschikking)

1. Op het tijdstip van inwerkingtreding van een voorkeursrechtbeschikking als bedoeld in artikel 9.5, 9.6 of 9.7 vervalt een voorkeursrechtbeschikking op de desbetreffende grond die door de gemeenteraad of door het college van burgemeester en wethouders is genomen.
2. Op het tijdstip van inwerkingtreding van een voorkeursrechtbeschikking als bedoeld in artikel 9.7 vervalt een voorkeursrechtbeschikking op de desbetreffende grond die door provinciale staten of door gedeputeerde staten is genomen.
3. Voor de toepassing van het eerste en tweede lid geldt dat als er een bericht is gedaan als bedoeld in artikel 9.19 dat bericht in stand blijft en wordt aangemerkt als een bericht aan:
 - a. gedeputeerde staten als artikel 9.5 of 9.6 van toepassing is, of
 - b. Onze Minister als artikel 9.7 van toepassing is.

Artikel 9.11 (geldingsduur voorkeursrechtbeschikking)

1. Een voorkeursrechtbeschikking vervalt:
 - a. drie maanden na dagtekening van de beschikking voor de gevallen, bedoeld in de artikelen 9.4 en 9.6, of, als dat eerder is, op het moment dat een voorkeursrechtbeschikking als bedoeld in artikel 9.3, 9.5 of 9.7 in werking treedt,
 - b. drie jaar na inwerkingtreding van de beschikking voor de gevallen, bedoeld in de artikelen 9.3, eerste lid, onder c, d en e, 9.5, eerste lid, onder a en b, of 9.7, eerste lid, onder a en b,
 - c. vijf jaar na inwerkingtreding van de beschikking voor de gevallen, bedoeld in artikel 9.3, onder a en b, 9.5, eerste lid, onder c, d en e, of 9.7, eerste lid, onder c, d en e, tenzij voor afloop van de termijn is besloten tot eenmalige instandhouding van het voorkeursrecht.
2. Een in overeenstemming met het eerste lid, onder c, in stand gehouden voorkeursrecht vervalt vijf jaar na inwerkingtreding van de beschikking waarmee is besloten tot instandhouding van het voorkeursrecht.

Artikel 9.12 (geldingsduur na vernietiging omgevingsplan of programma)

Bij een onherroepelijke vernietiging van het omgevingsplan of het programma geldt de voorkeursrechtbeschikking, bedoeld in artikel 9.3, eerste lid, onder a en b, tot een jaar na het tijdstip van de vernietiging als een beschikking in overeenstemming met de eisen gesteld in dat artikel, tenzij deze eerder door de gemeenteraad is ingetrokken.

AFDELING 9.4 INHOUDELIJKE VEREISTEN

Artikel 9.13 (inhoud voorkeursrechtbeschikking)

1. Een voorkeursrechtbeschikking bevat in ieder geval een beschrijving van:
 - a. de kadastrale aanduiding van de gronden waarop de beschikking betrekking heeft,
 - b. de grootte van het perceel volgens de kadastrale registratie,
 - c. de grootte van een perceelsgedeelte, als de beschikking ziet op een gedeelte van een onroerende zaak,

- d. de namen van de eigenaren van de gronden, en
 - e. de namen van de rechthebbenden op een op de grond rustend recht van opstal, een erfpacht, een beklemming of een vruchtgebruik.
2. Een voorkeursrechtbeschikking bevat een kadastraal overzicht waarin de gronden en de bijbehorende percelen of perceelsgedeelten waarvoor de beschikking geldt duidelijk herkenbaar zijn opgenomen.

Artikel 9.14 (intrekking van een voorkeursrecht)

- 1. Als een voorkeursrechtbeschikking niet meer voldoet aan de eisen van het artikel waarop het is gebaseerd, beslist het bevoegd gezag onverwijld tot het intrekken van de voorkeursrechtbeschikking.
- 2. Artikel 9.13 is van overeenkomstige toepassing op een beschikking tot intrekking van een voorkeursrecht.
- 3. Het bestuursorgaan dat de voorkeursrechtbeschikking intrekt, draagt er zorg voor dat het voorkeursrecht in het register wordt doorgehaald waarin het is ingeschreven.

AFDELING 9.3 VERVREEMDING NA EEN VOORKEURSRECHT

§ 9.4.1 Hoofdregel en uitzonderingen daarop

Artikel 9.15 (hoofdregel bij vervreemding)

Een vervreemder kan niet eerder tot vervreemding overgaan dan nadat de gemeente, de provincie of de Staat door hem in overeenstemming met paragraaf 9.4.2 in de gelegenheid is gesteld de onroerende zaak te verkrijgen en daarover een besluit heeft genomen.

Artikel 9.16 (uitzonderingen op de hoofdregel bij vervreemding)

Artikel 9.15 is niet van toepassing als de vervreemding plaats vindt vanwege:

- a. een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind dat duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed,
- b. de verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap,
- c. een uiterste wilsbeschikking,
- d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap, of een door Onze Minister aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het algemeen belang werkzame rechtspersoon,
- e. een verkoop op grond van een wetsbepaling of rechterlijk bevel of een executoriale verkoop, waarbij geldt dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 268, tweede lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist over het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet de gemeente in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen, of
- f. een overeenkomst over grond waarop een voorkeursrecht is gevestigd krachtens een beschikking als bedoeld artikel 9.3, eerste lid, onder e, of 9.4 of artikelen 9.5, 9.6 of 9.7 in samenhang met artikel 9.3, eerste lid, onder e, of 9.4 aangegaan met een pachter aan wie op deze gronden op het moment van de inwerkingtreding van de beschikking een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 9.17 (uitzondering op de hoofdregel bij vervreemding vanwege een gesloten overeenkomst)

- 1. Artikel 9.15 is niet van toepassing als vervreemding plaatsvindt vanwege een overeenkomst over een grond, of een overeenkomst die een verplichting bevat voor de vervreemder over een grond, voor zover:
 - a. 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 registergoederen voordat een voorkeursrechtbeschikking in werking is getreden, en

- c. de vervreemding plaatsvindt binnen zes maanden na de dag en het tijdstip van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers registergoederen.
2. Een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid kan worden ingeschreven in de openbare registers registergoederen als deze is vervat in een akte.
3. Het eerste lid is telkens gedurende een periode van drie jaar slechts eenmaal van toepassing op een overeenkomst als bedoeld in dat lid over een bepaalde grond of een gedeelte daarvan en de daarin met name genoemde vervreemder of de partij waarmee de overeenkomst is gesloten. De periode van drie jaar begint op de dag en het tijdstip van eerste inschrijving in de openbare registers.

Artikel 9.18 (uitzondering op de hoofdregel bij vervreemding vanwege gewichtige redenen)

1. Artikel 9.15 is niet van toepassing als het college van burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen dat beslist.
2. Onder gewichtige redenen kan in elk geval worden begrepen een concrete en actuele mogelijkheid voor de vervreemder om een overeenkomst te sluiten gericht op het verwezenlijken van de in een omgevingsplan toegedeelde functie aan de locatie op de grond waarop het voorkeursrecht rust in overeenstemming met de eisen die het plan daaraan stelt.

§ 9.4.2 Vervreemding aan gemeente, provincie of Staat

Artikel 9.19 (verklaring van bereidheid tot vervreemding aan gemeente, provincie of Staat)

1. Als de vervreemder tot vervreemding wenst over te gaan, bericht hij het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of Onze Minister dat hij in beginsel bereid is over te gaan tot vervreemding van de grond aan de gemeente, de provincie of de Staat tegen nader overeen te komen voorwaarden.
2. Als de gewenste vervreemding ziet op gronden die voor een deel in de voorkeursrechtbeschikking zijn opgenomen maar 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 wordt betrokken in de mogelijke vervreemding aan de gemeente, provincie of de Staat.
3. De vervreemder kan als voorwaarde stellen dat de onderneming waarin de gronden als onderdeel daarvan worden geëxploiteerd in de vervreemding wordt betrokken.
4. Het bericht, bedoeld in het eerste lid, bevat een opgave van de grond waarvan de vervreemding gewenst is, en:
- a. de kadastrale aanduiding ervan,
 - b. de grootte van elk van de percelen volgens de kadastrale registratie,
 - c. de grootte van een perceelsgedeelte, als vervreemding is gewenst van een gedeelte van de onroerende zaak.

Artikel 9.20 (beslistermijn voor verklaring van bereidheid)

Het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of Onze Minister beslissen binnen zes weken na ontvangst van het bericht, bedoeld in artikel 9.19, eerste lid, of de gemeente, provincie of Staat al dan niet in beginsel bereid is de onroerende zaak tegen nader overeen te komen voorwaarden te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen.

Artikel 9.21 (rechtsgevolg van ontbreken bereidheid of van overschrijding van de beslistermijn)

1. De vervreemder mag tot vervreemding van de onroerende zaak, die in overeenstemming met artikel 9.19 is aangeboden, aan derden overgaan gedurende een periode van drie jaar:
- a. vanaf de dag waarop, binnen de in artikel 9.20 genoemde termijn, door het bevoegd gezag is besloten dat er geen bereidheid is de grond te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen, of

- b. na afloop van de in artikel 9.20 genoemde termijn als er binnen die termijn geen besluit is genomen.
- 2. Een voorkeursrecht gebaseerd op een concrete functie in een omgevingsplan of een programma dat in overeenstemming met artikel 9.11, eerste lid, onder c, in stand is gehouden, vervalt als:
 - a. het bevoegd gezag binnen de in artikel 9.20 genoemde termijn heeft beslist dat er geen bereidheid is de grond te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen, of
 - b. het bevoegd gezag niet binnen de in artikel 9.20 genoemde termijn heeft beslist.

§ 9.4.3 Gerechtelijke procedure tot vaststelling van de prijs of tot overdracht onroerende zaak

Artikel 9.22 (verzoek om gerechtelijke procedure tot vaststelling van de prijs)

- 1. Als het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of Onze Minister bereid zijn de onroerende zaak tegen nader overeen te komen voorwaarden te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen en er tussen de vervreemder en het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of Onze Minister wordt onderhandeld over de vervreemdingsvoorwaarden, kan de vervreemder aan het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of Onze Minister verzoeken om binnen vier weken de rechtbank te verzoeken een oordeel over de prijs te geven.
- 2. Bij het verzoek aan de rechtbank wordt een gewaarmerkt afschrift van het verzoek van de vervreemder gevoegd.

Artikel 9.23 (rechtsgevolg intrekking verzoek)

- 1. De vervreemder mag tot vervreemding van de grond, die in overeenstemming met artikel 9.19 is aangeboden, aan derden overgaan gedurende een periode van drie jaar als:
 - a. het bevoegd gezag niet binnen de in artikel 9.22 genoemde termijn een verzoek bij de rechtbank heeft ingediend, of
 - b. na intrekking van het verzoek aan de rechtbank die intrekking tot tussentijdse beëindiging van de gerechtelijke procedure leidt.
- 2. Een voorkeursrecht gebaseerd op een concrete functie in een omgevingsplan of een programma dat in overeenstemming met artikel 9.11, eerste lid, onder c, in stand is gehouden, vervalt als:
 - a. na intrekking van het verzoek aan de rechtbank als die intrekking tot tussentijdse beëindiging van de gerechtelijke procedure leidt, of
 - b. het bevoegd gezag niet binnen de in artikel 9.22 genoemde termijn een verzoek bij de rechtbank heeft ingediend.
- 3. De rechter beslist bij tussentijdse beëindiging over de toedeling van de kosten, bedoeld in artikel 9.27, vierde lid.

Artikel 9.24 (verzoek om gerechtelijke procedure tot overdracht van de zaak)

- 1. De vervreemder kan de rechtbank verzoeken om te bepalen dat de gemeente, de provincie of de Staat wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden van de vervreemder gehouden is medewerking te verlenen aan de overdracht tegen een door de rechtbank vast te stellen prijs van de grond, die in overeenstemming met artikel 9.19 is aangeboden.
- 2. Het met reden omkleed verzoek wordt gedaan binnen twee maanden vanaf de dag waarop:
 - a. het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of Onze Minister hebben beslist om geen verzoek in te dienen als bedoeld in artikel 9.22,
 - b. de termijn, bedoeld in artikel 9.22, eerste lid, is overschreden zonder dat er een beslissing is genomen, of
 - c. de intrekking van het verzoek, bedoeld in artikel 9.23, eerste lid, bij de griffie is ontvangen.

Artikel 9.25 (rechtsgevolg afwijzing van het verzoek tot overdracht van de zaak)

- 1. De vervreemder mag tot vervreemding van de onroerende zaak, die in overeenstemming met artikel 9.19 is aangeboden, aan derden overgaan gedurende een periode van drie jaar na het

onherroepelijk worden van de rechterlijke beschikking waarbij het verzoek, bedoeld in artikel 9.24, tweede lid, wordt afgewezen.

2. Een voorkeursrecht gebaseerd op een concrete functie in een omgevingsplan of een programma dat in overeenstemming met artikel 9.11, eerste lid, onder c, in stand is gehouden, vervalt als het verzoek, bedoeld in artikel 9.24, eerste lid, wordt afgewezen.

Artikel 9.26 (gerechtelijke procedure tot vaststelling van de prijs)

1. De rechtbank benoemt een of meer deskundigen die zo snel mogelijk aan de rechtbank advies over de prijs uitbrengen.

2. Bij het onderzoek voor het advies betrekken de deskundigen onder meer de ligging en de gesteldheid van de grond.

3. De rechtbank oordeelt over de prijs met overeenkomstige toepassing van de artikelen 15.5 tot en met 15.8.

Artikel 9.27 (uitspraak)

1. De rechtbank doet binnen zes maanden na ontvangst van het verzoek, bedoeld in artikel 9.22, eerste lid, bij beschikking uitspraak over het verzoek.

2. De rechtbank doet binnen zes maanden na ontvangst van het verzoek, bedoeld in artikel 9.24, 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, provincie of Staat, gezien de bijzondere persoonlijke omstandigheden die terzake van belang kunnen zijn, achterwege zou blijven.

3. Tegen de beschikkingen, bedoeld in het eerste en het tweede lid, staat 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 indiener van het verzoek. Als de rechter daarvoor aanleiding ziet in de omstandigheden van het geval, kan hij besluiten dat de kosten gedeeltelijk of geheel door het bevoegd gezag worden gecompenseerd.

§ 9.4.4 Notariële akte tot levering van de onroerende zaak

Artikel 9.28 (notariële akte tot levering)

De gemeente, de provincie of de Staat verleent medewerking aan de totstandkoming van een notariële akte tot levering van de grond tegen betaling aan de vervreemder van de in de beschikking, bedoeld in artikel 9.27, eerste of tweede lid, bepaalde prijs als de vervreemder binnen een periode van drie maanden vanaf de dag van het onherroepelijk worden van de beschikking bij aangetekende brief aan de gemeente, provincie of Staat verlangt dat deze de grond verkrijgt.

Artikel 9.29 (inschrijving notariële akte tot levering)

1. De inschrijving in de in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde 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 betrokken onroerende zaak geen voorkeursrechtbeschikking van toepassing is, of

b. dat de vervreemding niet in strijd is met dit hoofdstuk.

2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt met de daar bedoelde notariële verklaring gelijkgesteld de 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.

§ 9.7.5 Nietigheid rechtshandelingen is strijd met voorkeursrecht

Artikel 9.30 (nietigheid van rechtshandelingen strijdig met voorkeursrecht)

1. Een gemeente, provincie of de Staat kan de nietigheid inroepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan een gevestigd voorkeursrecht.
2. Het verzoek om nietigverklaring wordt gedaan binnen acht weken nadat de gemeente, de provincie of de Staat een afschrift heeft ontvangen van de akte waarin de rechtshandeling is vervat bij de rechtbank van het arrondissement waarbinnen de gemeente is gelegen.
3. De gemeente, provincie of Staat is niet-ontvankelijk in haar of zijn verzoek als zij of hij met de rechtshandeling schriftelijk heeft ingestemd.

§ 9.7.6 Uitsluiting bestuursrechtelijke handhaving

Artikel 9.31 (uitsluiting bestuursrechtelijke handhaving)

Hoofdstuk 18, afdeling 18.1, is niet van toepassing op een voorkeursrechtbeschikking.

E

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

Artikel 10.10a (gedoogplichten inrichting van de fysieke leefomgeving)

1. Een rechthebbende gedooft dat grond wordt betreden of daarop graafwerkzaamheden of metingen worden verricht of tekens worden aangebracht, als gedeputeerde staten van de provincie waar die grond, geheel of in hoofdzaak ligt, dat voor de voorbereiding van de inrichting van een gebied als bedoeld in artikel 12.2, eerste lid, nodig achten.
2. Een rechthebbende gedooft dat de werkzaamheden, bedoeld in de artikelen 12.16 en 12.18, worden verricht en dat daarvoor zijn gebouwen en terreinen worden betreden.

Artikel 10.10b (gedoogplichten voorbereidende werkzaamheden onteigening)

1. Wanneer voor een beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor kan worden onteigend, graafwerkzaamheden, meetwerkzaamheden of het aanbrengen van tekens 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)

Op grond van dit hoofdstuk kan onteigening van onroerende zaken plaatsvinden in het algemene belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving.

Artikel 11.2 (bevoegd gezag)

1. Een onteigeningsbeschikking kan worden gegeven door:
 - a. de raad van de gemeente waarbinnen de betrokken onroerende zaak is gelegen,
 - b. het algemeen bestuur van het waterschap waarbinnen de betrokken onroerende zaak is gelegen,

- c. provinciale staten van de provincie waarbinnen de betrokken onroerende zaak is gelegen,
 - d. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat.
2. Het algemeen bestuur van het waterschap kan alleen tot onteigening beslissen met het oog op de taken, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a.
 3. Provinciale staten kunnen alleen tot onteigening beslissen als het onteigeningsbelang een provinciaal belang betreft en dat belang niet op een doelmatige wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd.
 4. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat kan alleen tot onteigening beslissen als het onteigeningsbelang een nationaal belang betreft en dat belang niet op een doelmatige wijze door het gemeentebestuur of het provinciebestuur kan worden behartigd.

Artikel 11.3 (onteigenaar)

1. Onteigening kan plaatsvinden op naam van:
 - a. een gemeente,
 - b. een waterschap,
 - c. een provincie,
 - d. de Staat.
2. Onteigening kan 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.

Artikel 11.4 (ontei­geningsbelang en -criteria)

Een beschikking tot onteigening van een onroerende zaak 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. onteigening urgent is.

Artikel 11.5 (onder­bouw­ing belang ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving)

Een belang als bedoeld in artikel 11.4, onder a, kan alleen worden aangetoond wanneer de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is, mogelijk is gemaakt in:

- a. een vastgesteld omgevingsplan, voor zover het een toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel betreft,
- b. een vastgestelde omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, voor zover deze activiteit een afwijking van een toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel betreft,
- c. een vastgesteld projectbesluit, voor zover daaruit de toedeling van een functie of het met het oog daarop stellen van een regel voortvloeit.

Artikel 11.6 (onder­bouw­ing noodzaak)

1. De noodzaak, bedoeld in artikel 11.4, onder b, ontbreekt in elk geval als de onteigenaar geen redelijke poging heeft ondernomen tot minnelijke verwerving van de betrokken onroerende zaak of als aannemelijk is dat op afzienbare termijn alsnog overeenstemming kan worden bereikt over de minnelijke verwerving.
2. De noodzaak ontbreekt ook als de eigenaar van de betrokken onroerende zaak:
 - a. zich bereid en in staat toont om de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is, op zich te nemen,
 - b. daarvoor concrete en op uitvoering gerichte plannen heeft en die kenbaar heeft gemaakt aan het bevoegd gezag, en
 - c. de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving zal uitvoeren in overeenstemming met de wijze die het bevoegd gezag voor ogen heeft.

Artikel 11.7 (onderbouwing urgentie)

De urgentie, bedoeld in artikel 11.4, onder c, ontbreekt in elk geval als niet aannemelijk is dat binnen vier jaar na het onherroepelijk worden van de onteigeningsbeschikking een begin wordt gemaakt met de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is.

AFDELING 11.2 DE ONTEIGENINGSBESCHIKKING

Artikel 11.8 (aanwijzen 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 het bestuursorgaan alleen een gedeelte van het gebouw wil onteigenen,
 - b. volledige erven:
 - 1°. als het bestuursorgaan alleen een gedeelte van een erf wil onteigenen en 25% of minder van de omvang overblijft of als het erf kleiner dan 10 are wordt, en
 - 2°. als het overgebleven erf niet onmiddellijk grenst aan een ander erf van dezelfde eigenaar.

Artikel 11.9 (vervallen van onteigeningsbeschikking)

De onteigeningsbeschikking vervalt als niet uiterlijk binnen twaalf maanden na het onherroepelijk worden daarvan de onteigenaar de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de te onteigenen onroerende zaak geheel of grotendeels is gelegen verzoekt om de schadeloosstelling te bepalen.

Artikel 11.10 (advisering door commissie)

1. Nadat de termijn van terinzagelegging is afgelopen verzoekt het bestuursorgaan de daartoe krachtens artikel 17.6 bij algemene maatregel van bestuur in te stellen commissie om advies uit te brengen over het voornemen een onteigeningsbeschikking te geven.
2. Het verzoek gaat vergezeld van:
 - a. het ontwerp van de onteigeningsbeschikking,
 - b. een uitgewerkt plan waaruit het voorgenomen werk duidelijk is af te leiden, en
 - c. de ingebrachte zienswijzen.
3. De commissie brengt uiterlijk vier weken na de aanvraag advies uit.
4. In afwijking van artikel 17.2, tweede lid, is artikel 29 van de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing op de commissie.

AFDELING 11.3 VERZOEKPROCEDURE

Artikel 11.11 (verzoekprocedure schadeloosstelling)

Nadat de onteigeningsbeschikking is vastgesteld en bekendgemaakt, kan de onteigenaar de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de te onteigenen onroerende zaak geheel of grotendeels is gelegen verzoeken de schadeloosstelling te bepalen.

AFDELING 11.4 DE ONTEIGENINGSAKTE

Artikel 11.12 (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 met betrekking tot de zaak bestaande lasten en rechten met uitzondering van krachtens deze wet geldende gedoogplichten.

2. Inschrijvingen van hypotheeken en beslagen die door de eigendomsovergang waardeloos geworden zijn, worden ambtshalve doorgehaald.
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 akte opgenomen.

Artikel 11.13 (lasten en belastingen)

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

Artikel 11.14 (vereisten verlijden onteigeningsakte)

1. Een onteigeningsakte kan alleen dan worden verleden als:
 - a. de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is,
 - b. het besluit ter uitvoering waarvan de onteigening nodig is onherroepelijk is,
 - c. de plaatsopneming als bedoeld in artikel 15.26 is gehouden, en
 - d. de voorlopige schadeloosstelling, bedoeld in artikel 15.24, dan wel de schadeloosstelling, bedoeld in artikel 11.11, is betaald.
2. Om de onherroepelijkheid van de onteigeningsbeschikking aan te tonen, wordt een verklaring van de griffier van de rechtbank of een verklaring van de Secretaris van de Raad van State overgelegd waaruit blijkt dat de beschikking onherroepelijk is geworden.
3. Om de onherroepelijkheid van het besluit ter uitvoering waarvan onteigening nodig is aan te tonen wordt een verklaring van de griffier van de rechtbank of een verklaring van de Secretaris van de Raad van State overgelegd waaruit blijkt dat dat besluit onherroepelijk is geworden.
4. Om aan te tonen dat de plaatsopneming is gehouden wordt het proces-verbaal van die plaatsopneming overlegd.
5. Om aan te tonen dat de voorlopige schadeloosstelling of de schadeloosstelling is betaald wordt een betalingsbewijs overgelegd.
6. Als betalingsbewijs geldt een bewijs dat de som van de voorlopige schadeloosstelling of de 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. Ook geldt als betalingsbewijs 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 15.37 en 15.38.

Artikel 11.15 (inhoudelijke vereisten onteigeningsakte)

Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld aan de inhoud van een onteigeningsakte.

Artikel 11.16 (inschrijven onteigeningsakte)

De onteigeningsakte kan alleen binnen twee maanden na dagtekening ervan worden ingeschreven in de openbare registers.

Artikel 11.17 (inbezitstelling na inschrijving onteigeningsakte)

1. Als de onteigeningsakte in de openbare registers registergoederen is ingeschreven, wordt de onteigenaar op bevelschrift van de voorzitter van de rechtbank, zo nodig met behulp van de sterke arm, in het bezit van de onteigende onroerende zaak gesteld.
2. Bij zijn verzoekschrift overlegt de onteigenaar aan de voorzitter een afschrift van de onteigeningsakte en een bewijs van inschrijving daarvan.

AFDELING 11.5 NIET VERWEZENLIJKE ONTEIGENINGSBELANG

Artikel 11.18 (rechtsgevolgen niet verwezenlijken onteigeningsbelang)

1. De onteigenaar biedt aan de onteigende de mogelijkheid om het onteigende teruggeleverd 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 een begin is gemaakt,
 - b. de werkzaamheden meer dan drie jaar zijn gestaakt, of
 - c. anderszins kan worden aangetoond dat 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 waarbij de onteigende gehouden is om in evenredigheid tot de terugontvangen waarde de schadeloosstelling terug te geven.
3. Als de onteigende te kennen geeft geen gebruik te maken van de aangeboden mogelijkheid, bedoeld in het eerste lid, kan hij een uitkering van een door de rechter naar billijkheid te bepalen schadeloosstelling boven de al ontvangen schadeloosstelling vorderen.
4. Als de onteigenaar niet binnen drie maanden na verloop 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 afgestane terugvorderen in de toestand waarin het zich bevindt, onder gehoudenheid om in evenredigheid tot de terugontvangen waarde de schadeloosstelling terug te geven, of
 - b. een door de rechter naar billijkheid te bepalen schadeloosstelling boven de al ontvangen schadeloosstelling vorderen.
5. Onder de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor werd onteigend wordt voor de toepassing van dit artikel verstaan:
 - a. het uitvoeren van het in de onteigeningsbeschikking beschreven werk,
 - b. niet ingrijpende aanpassingen of aanpassingen van geringe omvang van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving, bedoeld in het eerste lid, onder a, of aanpassingen van die vorm die passen binnen het kader ter uitvoering waarvan tot onteigening is overgegaan.

AFDELING 11.6 UITSLUITING BESTUURSRECHTELIJKE HANDHAVING

Artikel 11.18 (uitsluiting bestuursrechtelijke handhaving)

Hoofdstuk 18, afdeling 18.1, is niet van toepassing op een onteigeningsbeschikking.

G

Hoofdstuk 12 komt te luiden:

HOOFDSTUK 12 BIJZONDERE INSTRUMENTEN VOOR DE INRICHTING VAN GEBIEDEN

AFDELING 12.1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 12.1 (begripsbepalingen)

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

bebouwde kom: bestaand ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van locaties:

- 1°. dat in gebruik is voor wonen, dienstverlening, niet-agrarische bedrijvigheid, detailhandel, verblijfsrecreatie of horeca, evenals de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorziening, stedelijk groen en infrastructuur,
- 2°. waaraan in een omgevingsplan of omgevingsverordening functies zijn toegedeeld die dat gebruik mogelijk maken, of

3°. waaraan volgens een ontwerpbesluit voor een omgevingsplan of het voornemen voor een omgevingsverordening die functies zullen worden toegeedeeld;

herverkavelingsblok: geheel van in een herverkaveling opgenomen onroerende zaken;

eigenaar: degene die eigenaar is van een onroerende zaak en degene aan wie een recht van opstal, erfpacht, beklemming, vruchtgebruik, gebruik of bewoning, of een appartementsrecht, toebehoort waaraan een onroerende zaak is onderworpen;

herverkaveling: proces waarin onroerende zaken in een gebied worden samengevoegd, het gebied opnieuw wordt verdeeld in kavels en die kavels aan eigenaren worden toegeedeeld met toepassing van de artikelen 12.19 tot en met 12.37, 16.33h tot en met 16.33m, 16.82b, 16.87e tot en met 16.87g en 16.91 tot en met 16.103;

rechthebbende:

1°. eigenaar en degene aan wie een niet onder de omschrijving van eigenaar benoemd beperkt recht toebehoort waaraan een tot het herverkavelingsblok behorende onroerende zaak is onderworpen,

2°. de huurder van die zaak, of

3°. degene aan wie voor die zaak een recht als bedoeld in artikel 252 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek toebehoort.

Artikel 12.2 (bevoegdheid inrichting gebied)

1. Gedeputeerde staten van de provincie waarin het in te richten landelijk gebied geheel of in hoofdzaak ligt kunnen beslissen tot inrichting met het oog op de verbetering van een gebied in overeenstemming met de functies zoals deze in een omgevingsplan of omgevingsverordening daaraan zijn toegeedeeld en met gebruikmaking van de bevoegdheden en instrumenten, bedoeld in de artikelen 3.14a, 12.1, het tweede en derde lid van dit artikel, artikel 12.3 tot en met 12.37, 16.33h tot en met 16.33m en 16.82b.

2. Gedeputeerde staten kunnen de bevoegdheden, bedoeld in artikel 3.14a en in dit hoofdstuk, delegeren aan een bestuurscommissie als bedoeld in artikel 81, eerste lid, van de Provinciewet of aan een ander orgaan.

3. Het bestuur van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers besluit op verzoek van gedeputeerde staten, respectievelijk de bestuurscommissie of het orgaan, over de door de dienst te leveren bijstand bij:

a. de uitoefening van de op grond van deze of enige andere wet aan hen toegekende bevoegdheden die op de inrichting betrekking hebben, en

b. de uitvoering van beleid gericht op de verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied, voor zover het betreft de inrichting, het gebruik en het beheer van daarvoor specifiek in aanmerking komende delen van het landelijk gebied.

AFDELING 12.2 INRICHTINGSPROGRAMMA EN INRICHTINGSBESLUIT

§ 12.2.1 Inrichtingsprogramma

Artikel 12.3 (inhoud inrichtingsprogramma)

1. Een inrichtingsprogramma bevat in ieder geval:

a. de begrenzing van het in te richten gebied,

b. een aanduiding van de te treffen maatregelen en voorzieningen,

c. als een van de onder b bedoelde maatregelen of voorzieningen herverkaveling betreft, een raming van de kosten daarvan en het aandeel van die kosten dat ten laste zal worden gebracht van de gezamenlijke eigenaren in het herverkavelingsblok,

d. in voorkomend geval een aanduiding van te verwerven onroerende zaken, en

e. een of meer kaarten, waarop de begrenzing van het in te richten gebied wordt aangegeven en waarop in voorkomend geval wordt aangegeven:

1°. de te ontwikkelen natuur- en bosgebieden, landschappelijke elementen, waaronder

cultuurhistorische, aardkundige en natuurwetenschappelijke elementen, en recreatieve voorzieningen,

2°. de te verbeteren en nieuw aan te leggen openbare wegen of waterstaatswerken,

3°. de te verwerven onroerende zaken,

4°. de maatregelen of voorzieningen voor de verwezenlijking waarvan artikel 12.29, eerste lid, kan worden toegepast.

2. Een inrichtingsprogramma bevat in voorkomend geval een of meer van de volgende maatregelen of voorzieningen:

a. wijziging 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, cultuurhistorische, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde,

c. verrichten van andere werkzaamheden van openbaar nut.

§ 12.2.2 Inrichtingsbesluit

Artikel 12.4 (vaststellen inrichtingsbesluit)

Als één of meer van de maatregelen of voorzieningen, bedoeld in artikel 12.5, onderdeel uitmaken van de inrichting van het gebied stellen gedeputeerde staten gelijktijdig met of na de vaststelling van het inrichtingsprogramma een inrichtingsbesluit vast.

Artikel 12.5 (inhoud inrichtingsbesluit)

1. Als herverkaveling deel uitmaakt van de inrichting, bevat een inrichtingsbesluit een kaart waarop de begrenzing van ieder herverkavelingsblok zo nauwkeurig mogelijk is aangegeven.

2. Een inrichtingsbesluit bevat in voorkomend geval de voorziening dat korting wordt toegepast als bedoeld in artikel 12.29, eerste lid.

3. Een inrichtingsbesluit voorziet in voorkomend geval in:

a. de toewijzing van eigendom van:

1°. wegen of waterstaatswerken,

2°. gebieden van belang uit een oogpunt van natuurbescherming of landschapsbehoud of van elementen van landschappelijke, recreatieve, cultuurhistorische, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde,

3°. andere voorzieningen van openbaar nut, en

b. de toewijzing en regeling van het beheer en onderhoud van wegen.

Artikel 12.6 (aanduiding wegen in inrichtingsbesluit)

1. In afwijking van de artikelen 8 en 9 van de Wegenwet kan in het inrichtingsbesluit de aanduiding worden opgenomen van wegen die voorheen voor het openbaar verkeer waren opengesteld en die door het enkele feit van deze aanduiding aan het openbaar verkeer worden onttrokken.

2. Aan wegen die in het inrichtingsbesluit als openbare weg zijn opgenomen maar die voorheen niet voor het openbaar verkeer waren opengesteld, is, in afwijking van de artikelen 4 en 5 van de Wegenwet, door het enkele feit van opneming de bestemming van openbare weg gegeven.

3. De in het eerste en tweede lid bedoelde rechtsgevolgen gaan in op een door gedeputeerde staten in het inrichtingsbesluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende wegen verschillend kan zijn.

Artikel 12.7 (geen wijziging rechten en gebruikstoestand)

1. Inrichting brengt geen wijziging in de rechten en in 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 of graven of grafkelders als bedoeld in artikel 85 van de Wet op de lijkbezorging, binnen de termijnen en anders dan op de wijze, omschreven in artikel 46, tweede en derde lid, van die wet.

2. Zonder instemming van de eigenaar wordt geen wijziging gebracht in zijn recht ten aanzien van gebouwen, behalve wanneer onteigening plaatsvindt.

§ 12.2.3 Regeling van eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen van openbaar nut

Artikel 12.8 (toepassing paragraaf)

Deze paragraaf is van toepassing als het inrichtingsbesluit voorziet in de toewijzing van eigendom of de toewijzing en regeling van het beheer en onderhoud, bedoeld in artikel 12.5, derde lid.

Artikel 12.9 (toewijzing eigendom, beheer en onderhoud wegen en waterstaatswerken)

1. De toewijzing, bedoeld in artikel 12.5, derde lid, onder a, onder 1^o, vindt plaats aan de daarvoor in aanmerking komende openbare lichamen of andere rechtspersonen.
2. De toewijzing van het beheer en het onderhoud van openbare wegen vindt plaats aan de daarvoor in aanmerking komende openbare lichamen.
3. In afwijking van het tweede lid kan, als bijzondere omstandigheden daarvoor aanleiding geven, het onderhoud van openbare wegen worden toegewezen aan andere rechtspersonen dan openbare lichamen.

Artikel 12.10 (vereisten toewijzing eigendom, beheer en onderhoud wegen en waterstaatswerken)

1. Bij het opstellen van een ontwerp van het inrichtingsbesluit stellen gedeputeerde staten de in artikel 12.9 bedoelde openbare lichamen en rechtspersonen, voor zover deze de eigendom, het beheer of het onderhoud hadden voorafgaand aan de inrichting, in de gelegenheid hun standpunt naar voren te brengen.
2. Tenzij een rechtspersoon, niet zijnde een openbaar lichaam, voor de inrichting de eigendom van openbare wegen of waterstaatswerken of het beheer of het onderhoud van openbare wegen had, vindt de toewijzing hiervan pas plaats wanneer overeenstemming is verkregen met de betrokken rechtspersoon.
3. De toewijzing van de eigendom van openbare wegen of waterstaatswerken en van het beheer en het onderhoud van openbare wegen vindt plaats zonder geldelijke verrekening, tenzij dit in de gegeven omstandigheden tot onredelijke gevolgen voor het betrokken openbaar lichaam leidt.
4. Zonder instemming van Onze Minister die het aangaat vindt geen onttrekking van de eigendom, het beheer en het onderhoud van openbare wegen of waterstaatswerken aan het Rijk plaats.
5. Tenzij het Rijk voor de inrichting hiermee al was belast, is het vierde lid van overeenkomstige toepassing op de toewijzing aan het Rijk van de eigendom, het beheer en het onderhoud van openbare wegen.

Artikel 12.11 (toewijzing eigendom, beheer en onderhoud gebieden en andere voorzieningen van openbaar nut)

De eigendom, het beheer en het onderhoud van de gebieden en voorzieningen, bedoeld in artikel 12.5, derde lid, onder a, onder 2^o en 3^o, worden toegewezen 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 12.12 (overgang beheer en onderhoud wegen)

1. Voor zover het openbaar lichaam of de rechtspersoon voorheen niet was belast met het beheer en het onderhoud van openbare wegen, gaan het beheer en onderhoud, in afwijking van de artikelen 18a, 19 en 20 van de Wegenwet, over op het tijdstip van bekendmaking van het inrichtingsbesluit.
2. Het beheer en het onderhoud van de wegen gaan over op een later, door gedeputeerde staten te bepalen, tijdstip dan bedoeld in het eerste lid als:
 - a. aan bestaande wegen verbeteringswerken worden uitgevoerd, of

b. het nieuwe wegen betreft.

Artikel 12.13 (afwijkende regeling overgang beheer en onderhoud wegen)

1. Tot het tijdstip, bedoeld in artikel 12.12, eerste of tweede lid, berusten het beheer en het onderhoud van de openbare wegen bij de beheers- en onderhoudsplichtigen die daarmee belast waren voorafgaand aan de inrichting.
2. In afwijking van het eerste lid berusten vanaf het tijdstip waarop gedeputeerde staten opdracht geven tot de uitvoering van de verbeteringswerken tot het tijdstip, bedoeld in artikel 12.12, eerste of tweede lid, het beheer en het onderhoud bij gedeputeerde staten van de provincie waarbinnen de in het eerste lid bedoelde voorzieningen geheel of in hoofdzaak liggen.
3. Het beheer en het onderhoud van de openbare wegen berusten tot het tijdstip, bedoeld in artikel 12.12, eerste of tweede lid, bij gedeputeerde staten van de provincie waarbinnen deze voorzieningen geheel of in hoofdzaak liggen.

AFDELING 12.3 UITVOERING VAN DE INRICHTING

§ 12.3.1 Algemene bepalingen

Artikel 12.14 (bevoegd gezag uitvoering inrichting)

Gedeputeerde staten zijn belast met de uitvoering van een inrichtingsprogramma of een inrichtingsbesluit.

Artikel 12.15 (uitvoering inrichting)

1. Gedeputeerde staten kunnen het inrichtingsprogramma of het inrichtingsbesluit in delen in uitvoering nemen.
2. Gedeputeerde staten kunnen beslissen bepaalde maatregelen of voorzieningen alleen in uitvoering te nemen als zij met een ander openbaar lichaam dan het Rijk overeenstemming hebben over de geldelijke bijdrage van het lichaam in de kosten van deze maatregel of voorziening en over de voorwaarden waaronder de vergoeding van deze kosten zal plaatsvinden.

§ 12.3.2 Verrichten van werkzaamheden

Artikel 12.16 (verrichten van werkzaamheden)

1. Gedeputeerde staten van de provincie waar de betrokken werkzaamheden geheel of in hoofdzaak worden verricht kunnen bepalen dat met name genoemde werkzaamheden worden verricht door openbare lichamen die met het beheer of onderhoud daarvan zijn belast of vermoedelijk zullen worden belast, waarbij een doelmatig verband met andere werkzaamheden zoveel mogelijk verzekerd zal zijn.
2. Onze Minister die het aangaat beslist over het verrichten van werkzaamheden waarvan het beheer en het onderhoud vermoedelijk ten laste van het Rijk zullen komen.

Artikel 12.17 (werkzaamheden tijdelijk in gebruik gegeven gronden)

Voor zover toepassing is gegeven aan artikel 12.20, derde lid, kunnen de in dat lid bedoelde openbare lichamen en rechtspersonen op de aan hen tijdelijk in gebruik gegeven gronden alle werkzaamheden verrichten die zij nodig vinden om het inrichtingsbesluit uit te voeren.

Artikel 12.18 (aard werkzaamheden)

1. Binnen het in te richten gebied kunnen op de terreinen metingen en waarnemingen worden verricht en tekens worden aangebracht, kan binnen een herverkavelingsblok houtgewas worden geplant of

worden gekapt en kunnen zoden, aarde, grond en andere specie aan de terreinen worden onttrokken of daarop worden neergelegd.

2. Binnen een herverkavelingsblok kunnen activiteiten worden verricht voor de ontsluiting, waterbeheersing, inrichting en profielopbouw van de percelen.

3. Binnen een herverkavelingsblok kunnen bouwwerken worden gesloopt, gebouwd of verplaatst, als dit naar het oordeel van gedeputeerde staten van de provincie waar het betrokken bouwwerk ligt nodig is om het inrichtingsbesluit te verwezenlijken.

4. Met het verrichten van activiteiten als bedoeld in het eerste tot en met derde lid wordt niet begonnen dan nadat gedeputeerde staten van de provincie waar de betrokken onroerende zaak ligt daarvan een beschrijving hebben gemaakt.

AFDELING 12.4 HERVERKAVELING

§ 12.4.1 Algemene bepalingen over herverkaveling

Artikel 12.19 (procedure bij herverkaveling)

1. Als herverkaveling deel uitmaakt van de inrichting, wordt de in deze afdeling geregelde procedure gevolgd.

2. In deze afdeling wordt verstaan onder gedeputeerde staten: gedeputeerde staten van de provincie waarin het herverkavelingsblok geheel of in hoofdzaak ligt.

Artikel 12.20 (tijdelijk in gebruik geven percelen)

1. Gedeputeerde staten kunnen beslissen percelen die tot een herverkavelingsblok behoren tijdelijk in gebruik te geven. De artikelen 10.10a, tweede lid, en 15.2.I zijn van overeenkomstige toepassing op degene aan wie percelen tijdelijk in gebruik worden gegeven.

2. Op het tijdelijk in gebruik geven van percelen zijn de voor pacht geldende wettelijke bepalingen niet van toepassing.

3. Het tijdelijk in gebruik geven kan ook percelen omvatten die met toepassing van artikel 12.29, eerste lid, onder c en d, worden toegewezen aan openbare lichamen en rechtspersonen.

§ 12.4.2 Het ruilplan

Artikel 12.21 (vaststellen ruilplan)

1. Gedeputeerde staten stellen voor ieder herverkavelingsblok een ruilplan vast.

2. Het ruilplan bevat:

- a. een lijst van rechthebbenden, en
- b. een plan van toedeling.

Artikel 12.22 (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 registergoederen.

3. Nadat het ruilplan onherroepelijk is geworden worden alleen als rechthebbende erkend, degenen die voorkomen op de lijst van rechthebbenden of hun rechtverkrijgenden.

4. Rechtverkrijgende is degene die een onroerende zaak, een beperkt recht of een recht als bedoeld in artikel 252 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek verkrijgt en waarvan de verkrijging blijkt uit in de openbare registers ingeschreven stukken en degene die onder algemene titel een recht van huur verkrijgt dat is vermeld op de lijst van rechthebbenden.

Artikel 12.23 (plan van toedeling)

1. Het plan van toedeling bevat:
 - a. de kavelindeling,
 - b. de toedeling van rechten,
 - c. de begrenzing van de eigendom van de openbare wegen of waterstaatswerken, en van de overige voorzieningen van algemeen belang,
 - d. de te handhaven, op te heffen en te vestigen pachtverhoudingen, onder vermelding van de in artikel 12.27, tweede lid, bedoelde bepalingen over de duur en verlengbaarheid van de pachtovereenkomst,
 - e. de in artikel 12.32 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. Het plan van toedeling heeft alleen betrekking op de kavels gelegen in het herverkavelingsblok.
3. In afwijking van het tweede lid kunnen in het plan van toedeling 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 de algemene uitgangspunten vastgesteld voor de uitwerking van de onderdelen, bedoeld in het eerste lid.
5. Bij het opstellen van het plan van toedeling houden gedeputeerde staten rekening met de algemene uitgangspunten.

Artikel 12.24 (wenszitting)

Gedeputeerde staten stellen de eigenaren en gebruikers tijdens een of meer wenszittingen in de gelegenheid hun wensen over het plan van toedeling kenbaar te maken.

Artikel 12.25 (aanspraak eigenaar)

1. Iedere eigenaar heeft aanspraak op de verkrijging van een recht van dezelfde aard als hij had op de in een herverkavelingsblok gelegen onroerende zaken.
2. De in het eerste lid bedoelde aanspraak bestaat niet voor rechten op onroerende zaken die voor de verwezenlijking van het inrichtingsbesluit zijn of worden onteigend.
3. In afwijking van het tweede lid bestaat de in het eerste lid bedoelde aanspraak wel voor rechten op onroerende zaken, die in het kader van de verwezenlijking van een infrastructurele voorziening zijn onteigend, voor zover de onteigende partij aangeeft tegen evenredige inbreng van de hem toekomende schadeloosstelling in aanmerking te willen komen voor toedeling van een perceel.
4. Voor zover het belang van de inrichting zich hiertegen niet verzet, wordt aan iedere eigenaar een recht toegedeeld voor onroerende zaken van gelijke hoedanigheid en gebruiksbestemming als door hem is ingebracht.
5. Bij regeling van Onze Minister van Economische Zaken worden nadere regels gesteld over de uitvoering van het derde lid, en de in het vierde lid bedoelde gelijke hoedanigheid en gebruiksbestemming.

Artikel 12.26 (aanspraak pachter)

1. Iedere pachter heeft aanspraak op de verkrijging van een recht van dezelfde aard als hij had op de in een herverkavelingsblok gelegen onroerende zaken.
2. De artikelen 12.25, tweede tot en met vierde lid, 12.29 en 12.31 zijn van overeenkomstige toepassing, waarbij voor "eigenaar" wordt gelezen: pachter.
3. De in het eerste lid bedoelde aanspraak bestaat alleen als de pachtovereenkomst op grond van artikel 16.91, eerste lid, aan gedeputeerde staten ter registratie is gezonden.

Artikel 12.27 (pachtverhoudingen)

1. Bestaande pachtverhoudingen blijven zo veel mogelijk gehandhaafd. Als het belang van de herverkaveling dat dringend eist, kan bij het ruilplan een bestaande pachtverhouding worden opgeheven en een nieuwe pachtverhouding worden gevestigd waarbij aan een verpachter een pachter uit de in artikel 12.26 bedoelde pachters wordt toegewezen.
2. Het ruilplan 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. Daarbij wordt er zorg voor gedragen dat de pachter en de verpachter zo veel mogelijk dezelfde aanspraken houden als zij aan de opgeheven pachtverhouding konden ontleenen.

Artikel 12.28 (uitweg kavel)

Elke kavel wordt zo gevormd dat deze uitweg heeft op een openbare weg of waterweg en zo mogelijk daaraan grenst.

Artikel 12.29 (korting)

1. Bij ieder herverkavelingsblok wordt 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 zijn voor het tot stand brengen of verbeteren van openbare wegen en waterstaatswerken,
 - b. die nodig zijn voor de aanleg van de met die wegen en waterstaatswerken samenhangende voorzieningen,
 - c. die nodig zijn voor de verwezenlijking van maatregelen en voorzieningen voor de natuur, het landschap en de openluchtrecreatie,
 - d. die anderszins bestemd zijn voor voorzieningen van openbaar nut.
2. Iedere eigenaar heeft aanspraak op een oppervlakte in kavels die gelijk is aan de oppervlakte van de door hem ingebrachte percelen, verminderd met het percentage waarmee de totale oppervlakte van alle in het herverkavelingsblok opgenomen percelen op grond van het eerste lid is verminderd.
3. De totale oppervlakte, bedoeld in het tweede lid, is de oppervlakte van alle in het herverkavelingsblok opgenomen percelen, verminderd met de oppervlakte van de voor de verwezenlijking van het inrichtingsbesluit in een beschikking tot onteigening vermelde onroerende zaken.
4. Van het tweede lid kan worden afgeweken als toepassing van dat lid de totstandkoming van een behoorlijke herverkaveling in de weg zou staan. Deze afwijking mag, tegen de wil van de eigenaar en van degene die op de onroerende zaak een recht van hypotheek of grondrente heeft, ten hoogste vijf procent bedragen van de oppervlakte waarop de eigenaar op grond van het tweede lid aanspraak heeft. De toepassing van het eerste lid, in samenhang met deze afwijking, leidt niet tot de toedeling van een oppervlakte die meer dan vijf procent kleiner is dan de oppervlakte van de door de eigenaar ingebrachte kavels.

Artikel 12.30 (toewijzing percelen voor openbaar nut)

1. Toewijzing van percelen voor doeleinden van openbaar nut, voor zover daarin is voorzien door toepassing van artikel 12.29, eerste lid, 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.
2. Behalve als artikel 12.31 van toepassing is, wordt het door het openbaar lichaam of een andere rechtspersoon betaalde bedrag in mindering gebracht op de uitgaven die op grond van artikel 13.II, derde lid, voor rekening van de eigenaren vallen.

Artikel 12.31 (vergoeding onroerende zaken)

In afwijking van artikel 12.29, tweede lid, ontvangt de eigenaar van onroerende zaken die zijn opgenomen in de voornemens voor de toewijzing, bedoeld in artikel 12.5, derde lid, onder a, onder 2° en 3° voor zover dat gebeurt met toepassing van artikel 12.29, eerste lid, onder c of d, voor die zaken op aanvraag een algehele vergoeding in geld, onder voorwaarde dat dat bijdraagt aan het doel van de herverkaveling.

Artikel 12.32 (beperkte rechten en conservatoir en executoriaal beslag)

1. Voor zover de onroerende zaken in het plan van toedeling zijn opgenomen, worden de niet onder artikel 12.25 begrepen beperkte rechten, het recht van huur en de lasten die voor die onroerende zaken bestaan, geregeld of opgeheven onder de regeling van de geldelijke gevolgen daarvan. Ruilverkavelings-, herinrichtings-, reconstructie- en inrichtingsrenten worden afgekocht volgens de daarvoor geldende wettelijke bepalingen.
2. In het belang van de herverkaveling kunnen 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 toegedeeld. In de gevallen, bedoeld in de artikelen 12.31 en 15.4.II, oefenen de hypotheekhouder en degene die op de zaak een recht van grondrente had, hun rechten uit op de wijze als omschreven in artikel 15.12.
4. Conservatoire en executoriale beslagen gaan over op de kavels of gedeelten van kavels die in de plaats van de onroerende zaak waarop zij gelegd zijn worden toegedeeld en op de geldsommen die in de plaats van kavels of voor onderbedeling worden toegekend.

§ 12.4.3 De lijst van geldelijke regelingen

Artikel 12.33 (vaststellen lijst van geldelijke regelingen)

Gedeputeerde staten stellen voor ieder herverkavelingsblok een lijst van geldelijke regelingen vast.

Artikel 12.34 (inhoud lijst van geldelijke regelingen)

1. De lijst van geldelijke regelingen houdt in:
 - a. de uitkomst van de schatting, bedoeld in artikel 12.35, eerste lid, onder a, en de zo nauwkeurig mogelijke opgave van de daaruit op grond van artikel 13.II, tweede lid, voortvloeiende kosten voor de eigenaren,
 - b. de uitkomst van de schatting, bedoeld in artikel 12.35, eerste lid, onder b, en de zo nauwkeurig mogelijke opgave van de daarmee verband houdende geldelijke verrekeningen,
 - c. een opgave van de geldelijke verrekeningen voor de eigenaren als gevolg van:
 - 1°. de toepassing van de artikelen 12.31, 12.36 en 15.4.II,
 - 2°. de toepassing van artikel 12.32,
 - 3°. de toe te kennen schadevergoedingen, anders dan die bedoeld in artikel 15.2.I, eerste en derde lid, en
 - 4°. de overige zaken,
 - d. een opgave van de geldelijke verrekeningen voor de pachters als gevolg van de toepassing van artikel 12.26 in samenhang met de artikelen 12.31 en 15.4.II.
2. Voor de bepaling van de in het eerste lid, onder c, onder 1°, bedoelde verrekening stellen gedeputeerde staten de agrarische verkeerswaarde van de percelen vast.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden de algemene uitgangspunten voor de onderdelen van het eerste lid en voor de bepaling van de agrarische verkeerswaarde vastgesteld.

Artikel 12.35 (opdracht tot schatten)

1. Gedeputeerde staten schatten:

a. de verandering van de waarde van de onroerende zaken als gevolg van de inrichting voor iedere eigenaar,

b. de geldelijke verrekeningen tussen de oude en de nieuwe eigenaar bij overgang van onroerende zaken, van:

1°. de waardeverandering, bedoeld in artikel PM,

2°. de waarde van gebouwen, voorzieningen en beplantingen,

3°. de andere dan de agrarische waarde van percelen,

4°. de overige zaken.

2. Bij de schatting nemen gedeputeerde staten de regels, bedoeld in de artikelen 12.23, vierde lid, en 12.34, derde lid, in acht.

3. Gedeputeerde staten geven toepassing aan het eerste lid voor het opstellen van het ontwerp, bedoeld in artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, van de lijst van geldelijke regelingen. Het ontwerp wordt opgesteld met inachtneming van het onherroepelijk geworden ruilplan.

4. Gedeputeerde staten kunnen, in afwijking van het derde lid, bepalen dat het ontwerp van het ruilplan en van de lijst van geldelijke regelingen gelijktijdig ter inzage worden gelegd.

Artikel 12.36 (verrekening korting)

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

Artikel 12.37 (titel voor vorderingen)

Zodra een besluit tot vaststelling van de lijst van geldelijke regelingen onherroepelijk is geworden, geldt de lijst van geldelijke regelingen als titel voor de daarin omschreven vorderingen.

AFDELING 12.5 KAVELRUIL

§ 12.5.1 Kavelruil in landelijk gebied

Artikel 12.38 (kavelruilovereenkomst)

1. Kavelruil in het landelijk gebied is een overeenkomst die schriftelijk wordt aangegaan en in de openbare registers registergoederen wordt ingeschreven, en waarbij drie of meer eigenaren zich verbinden bepaalde, hun toebehorende, buiten de bebouwde kom gelegen onroerende zaken samen te voegen, de aldus gegeven massa op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële ruilakte te verdelen. Titel 7 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing.

2. Aan een kavelruilovereenkomst kunnen ook partijen deelnemen die tegen inbreng van een geldsom onroerende zaken 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 één van hen daartegen alleen een geldsom bedingt.

3. Wanneer een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid 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. De ruilakte wordt ondertekend door hen die daarvoor bij de overeenkomst bevoegd worden verklaard, en wordt ingeschreven in de openbare registers registergoederen.

Artikel 12.39 (inschrijving kavelruilovereenkomst)

1. De 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 overeenkomst geen eigenaar waren, maar in de basisregistratie kadaster als zodanig vermeld stonden, 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 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 overeenkomst.

Artikel 12.40 (ministeriële regeling kavelruilovereenkomst)

Bij regeling van Onze Minister van Economische Zaken wordt bepaald welke artikelen of onderdelen daarvan van uit afdeling 12.4 in een beding in een kavelruilovereenkomst van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Daarbij kunnen nadere voorwaarden worden gesteld waaraan moet worden voldaan voordat een beding overeenkomstige rechtsgevolgen heeft als de daarin van toepassing verklaarde bepalingen.

§ 12.5.2 Kavelruil in stedelijk gebied

Artikel 12.41 (kavelruilovereenkomst)

1. Stedelijke kavelruil is een overeenkomst die schriftelijk wordt aangegaan en in de openbare registers registergoederen wordt ingeschreven, en waarbij drie of meer eigenaren zich verbinden bepaalde, hun toebehorende, in de bebouwde kom gelegen onroerende zaken samen te voegen, de aldus gegeven massa op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële ruilakte te verdelen. Titel 7 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing.

2. Aan een kavelruilovereenkomst kunnen ook partijen deelnemen die tegen inbreng van een geldsom onroerende zaken 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 één van hen daartegen alleen een geldsom bedingt.

3. Wanneer een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid onroerende zaken omvat waarop hypotheek, conservatoire beslagen of executoriale beslagen rusten, is de overeenkomst alleen rechtsgeldig, als zij door de hypotheekhouders of beslagleggers is medeondertekend.

4. De ruilakte wordt ondertekend door hen die daarvoor bij de overeenkomst bevoegd worden verklaard, en wordt ingeschreven in de openbare registers registergoederen.

Artikel 12.42 (inschrijving kavelruilovereenkomst)

1. De 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 overeenkomst geen eigenaar waren, maar in de basisregistratie kadaster als zodanig vermeld stonden, wordt de overeenkomst geacht rechtsgeldig tot stand te zijn gekomen en treedt de werkelijke eigenaar in de rechten en verplichtingen, die de in zijn plaats opgetreden partij onbevoegd heeft verworven en op zich 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 overeenkomst.

Artikel 12.43 (ministeriële regeling kavelruilovereenkomst)

Bij regeling van Onze Minister wordt bepaald welke artikelen of onderdelen daarvan uit afdeling 12.4 in een beding in een kavelruilovereenkomst van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Daarbij kunnen nadere voorwaarden worden gesteld waaraan moet worden voldaan voordat een beding overeenkomstige rechtsgevolgen heeft als de daarin van toepassing verklaarde bepalingen.

H

Aan hoofdstuk 13 worden twee afdelingen toegevoegd, luidende:

AFDELING 13.5 FINANCIËLE BEPALINGEN INRICHTING VAN GEBIEDEN

Artikel 13.I (kosten inrichting gebied)

De kosten van inrichting van een gebied worden gedragen door de provincie, voor zover zij niet worden gedragen door andere openbare lichamen en eigenaren met inachtneming van de artikelen 13.II en 13.III.

Artikel 13.II (openbare lichamen en eigenaren)

1. Ten laste van andere openbare lichamen 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, voor zover deze niet gedekt worden door een subsidie of bijdrage van overheidswege of voor zover de betaling van deze kosten niet bij overeenkomst is verzekerd.
3. De kosten die ten laste van de eigenaren gezamenlijk komen, worden over de eigenaren omgeslagen zoals bepaald in de lijst van geldelijke regelingen. Iedere eigenaar is schuldplichtig voor de over hem omgeslagen kosten.
4. Nadat het besluit tot vaststelling van de lijst van geldelijke regelingen onherroepelijk is geworden, 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 de lijst van geldelijke regelingen waren opgenomen.

Artikel 13.III (heffing en invordering kosten inrichting gebied)

1. Op de heffing en de invordering van de 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 omgevingsverordening vast te stellen bedrag, worden deze kosten niet geheven.
4. Als voor eenzelfde onroerende zaak twee of meer eigenaren kostenplichtig zijn en bij elk van deze eigenaren het derde lid geen toepassing vindt, kan de belastingaanslag op naam van een van hen worden gesteld.
5. Als met toepassing van het vierde lid de belastingaanslag op naam van één kostenplichtige is gesteld kan:
 - a. de ontvanger de aanslag op de gehele onroerende zaak verhalen op naam van 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.
6. Van het vijfde lid, aanhef en onder b, kan bij overeenkomst worden afgeweken.
7. 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.
8. Artikel 17, tweede lid, tweede volzin, van de Invorderingswet 1990 blijft buiten toepassing.

AFDELING 13.6 KOSTENVERHAAL

Artikel 13.11 (verhaal van kosten)

1. Het bevoegd gezag verhaalt de kosten van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen werken, werkzaamheden en maatregelen op diegene die de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen activiteiten verricht.
2. De kosten bedoeld in het eerste lid worden verhaald als de werken, werkzaamheden en maatregelen toerekenbaar zijn aan de activiteit of samenhangende activiteiten en voor zover de kosten proportioneel zijn in verhouding tot het profijt dat de activiteit ondervindt of dat samenhangende activiteiten ondervinden.
3. In afwijking van het eerste lid kan het bevoegd gezag in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen en onder bij die maatregel te stellen voorwaarden beslissen om geheel of gedeeltelijk af te zien van het verhalen van de kosten.
4. Bij de maatregel kan worden bepaald dat het bevoegd gezag hiertoe alleen kan beslissen als kostenverhaal naar zijn oordeel niet doelmatig is.

Artikel 13.12 (regels en voorschriften over kostenverhaal)

Per locatie in een omgevingsplan of per omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden regels of voorschriften over kostenverhaal opgenomen, voor zover er geen overeenkomst, als bedoeld in artikel 13.13, eerste lid, is aangegaan.

Artikel 13.13 (wijze van kostenverhaal)

1. De rechtspersoon waarvan het bevoegd gezag een orgaan is, kan een overeenkomst aangaan waarin het kostenverhaal wordt verzekerd.
2. Van de overeenkomst wordt binnen twee weken na het aangaan daarvan door het bevoegd gezag:
 - a. kennisgegeven in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad,
 - b. een beschrijving van de zakelijke inhoud ter inzage gelegd.
3. Als er geen overeenkomst is aangegaan, wordt de verschuldigde geldsom bij beschikking vastgesteld overeenkomstig de regels die het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit daarvoor geeft.

Artikel 13.14 (bepalen verschuldigde geldsom)

1. De verschuldigde geldsom wordt bepaald door:
 - a. de kosten te verdelen naar rato van de opbrengsten van de activiteit of een samenstel van activiteiten binnen een locatie, of
 - b. de kosten te verdelen naar mate van het profijt dat de werken, werkzaamheden en maatregelen voor een activiteit hebben.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het bepalen van de verschuldigde geldsom.

Artikel 13.15 (rechtsgevolg niet tijdig betalen)

1. Het is verboden om te beginnen met een krachtens artikel 13.11, eerste lid, aangewezen activiteit, zolang de initiatiefnemer daarvan de op basis van deze paragraaf verschuldigde geldsom niet heeft betaald.
2. In afwijking van het eerste lid, kan bij de beschikking, bedoeld in artikel 13.13, derde lid, worden bepaald dat de betaling geheel of gedeeltelijk na aanvang van de activiteit plaatsvindt, mits in de beschikking voorschriften worden opgenomen over het stellen van aanvullende zekerheden voor betaling van de geldsom.
3. Het bevoegd gezag kan voor het in het tweede lid bedoelde geval een dwangbevel uitvaardigen.

Artikel 13.16 (eindafrekening)

1. In het omgevingsplan wordt een regeling voor de eindafrekening opgenomen.
2. De regeling voor de eindafrekening leidt er niet toe dat er een aanvullende geldsom is verschuldigd.
3. Als de afrekening ertoe leidt dat het bevoegd gezag gehouden is een deel van de betaalde geldsom terug te betalen, dan doet het dit binnen een maand na vaststelling van de afrekening.

Artikel 13.17 (hoogte en begrenzing kostensoorten)

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de hoogte en de begrenzing van een of meer van de verhaalbare kostensoorten. Bij de regels kan een onderscheid worden gemaakt naar het type locatie en de aard en omvang van de activiteit.

I

Hoofdstuk 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Na artikel ** worden in paragraaf 15.2.1 twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 15.2.I (schadevergoeding bij toepassing artikel 10.10a)

1. Voor zover een belanghebbende als gevolg van de toepassing van artikel 10.10a, eerste lid, schade lijdt of zal lijden, kennen gedeputeerde staten op aanvraag een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.
2. Gedeputeerde staten kunnen op aanvraag aan de belanghebbende een voorschot op de schadevergoeding toekennen.
3. Voor zover een belanghebbende als gevolg van de toepassing van artikel 10.10a, tweede lid, schade lijdt of zal lijden, kennen gedeputeerde staten op aanvraag een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.
4. Gedeputeerde staten kennen op aanvraag aan de belanghebbende een door gedeputeerde staten te bepalen voorschot op de schadevergoeding toe.

Artikel 15.2.II (schadevergoeding bij waardevermeerdering)

Als de verandering van de waarde, bedoeld in artikel PM een waardevermeerdering betreft, hoeft deze niet te worden vergoed, tenzij de vermeerdering het gevolg is van handelingen waarvoor een omgevingsvergunning is verleend.

2. Er wordt een afdeling toegevoegd, luidende:

AFDELING 15.3 SCHADELOOSSTELLING BIJ ONTEIGENING

§ 15.3.1 Berekening schadeloosstelling bij onteigening

Artikel 15.1 (recht op schadeloosstelling)

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

Artikel 15.2 (volledige vergoeding)

De schadeloosstelling vormt een volledige vergoeding van alle schade die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt.

Artikel 15.3.2 (peildatum)

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

Artikel 15.4 (schadeverhogende veranderingen)

1. Bij het bepalen van de schadeloosstelling blijven veranderingen die kennelijk tot stand zijn gebracht om de schadeloosstelling te verhogen buiten beschouwing.
2. Bij het bepalen van de schadeloosstelling blijven veranderingen die tot stand zijn gebracht na het tijdstip van 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 15.5 (werkelijke waarde en maatstaf)

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 15.6 (invloed van werken en plannen voor werken)

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

- a. het overheidswerk waarvoor onteigend wordt,
- b. overheidswerken die in verband staan met het werk waarvoor onteigend wordt,
- c. de plannen voor de werken, bedoeld onder a en b.

Artikel 15.7 (bepaling prijs bij complex)

Bij het bepalen van de prijs van een zaak wordt rekening gehouden:

- a. met 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. met alle functies die gelden voor zaken die deel uitmaken van het complex, waarbij elke aan een zaak toegedeelde functie de waardering van alle zaken binnen het complex beïnvloedt.

Artikel 15.8 (invloed van uitgevoerde functies)

1. Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt de prijs verminderd of vermeerderd met voordelen of nadelen als gevolg van functies die tot uitvoering komen door het werk waarvoor onteigend wordt en functies voor de feitelijke handhaving waarvan onteigend wordt, voor zover deze voordelen of nadelen ook na toepassing van artikel 15.7 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 [planschadeartikel] is toegekend.

Artikel 15.9 (schakelbepaling voor rechten)

Voor zover de volgende artikelen niet anders meebrengen, zijn de artikelen 15.1 tot en met 15.3 en 15.5 tot en met 15.8 van overeenkomstige toepassing op rechten die door de onteigening geheel of gedeeltelijk vervallen.

Artikel 15.10 (positie huurder)

1. Bij de onteigening van verhuurde bedrijfsruimte als bedoeld in artikel 309, vijfde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek betaalt de onteigenaar schadeloosstelling aan de huurder en de onderhuurder aan wie bevoegd is onderverhuurd. Bij het bepalen van de schadeloosstelling wordt rekening gehouden met de kans dat de huurverhouding bij het verstrijken van de geldigheidsduur van overeenkomst zou hebben voortgeduurd.
2. Bij de onteigening van een anderszins verhuurde onroerende zaak betaalt de onteigenaar aan de huurder wiens huurtijd nog één of meer jaren duurt een schadeloosstelling ter hoogte van de huurprijs van twee jaren.
3. Als de vruchten van de gewassen op de betrokken gronden een hogere waarde hebben dan de in het tweede lid bedoelde tweejarige huurprijs, wordt de waarde van die vruchten als schadeloosstelling betaald.
4. Als de onkosten die de huurder in de laatste twee jaren aantoonbaar voor de onroerende zaak heeft gemaakt, meer bedragen dan de in het tweede lid bedoelde tweejarige huurprijs, wordt het bedrag van die onkosten als schadeloosstelling betaald.
5. Als de huurder minder dan een jaar huur had, wordt hem de huurprijs van een vol jaar vergoed of, als die hoger is, de waarde van de vruchten van de gewassen op de betrokken gronden.
6. Als de huurovereenkomst is aangegaan na het tijdstip van de terinzagelegging van de ontwerponteigeningsbeschikking, betaalt de onteigenaar geen schadeloosstelling aan de huurder. Deze heeft een vordering tot schadevergoeding tegen de verhuurder, tenzij zij anders zijn overeengekomen.

Artikel 15.11 (positie pachter)

1. Bij de onteigening van een verpachte zaak betaalt de onteigenaar schadeloosstelling aan de pachter.
2. Op het bepalen van de schadeloosstelling 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 het tijdstip van de terinzagelegging van de ontwerponteigeningsbeschikking als peildatum.
3. Als de pachtovereenkomst na het tijdstip van de terinzagelegging van de ontwerponteigeningsbeschikking is aangegaan, betaalt de onteigenaar geen schadeloosstelling aan de pachter. Deze heeft een vordering tot schadevergoeding tegen de verpachter, tenzij zij anders zijn overeengekomen.

Artikel 15.12 (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, kunnen zij zich tegenover de onteigenaar beroepen op hun rechten uit 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, wiens recht niet tegen hen kan worden ingeroepen.
2. Als alle in het eerste lid vermelde belanghebbenden overeenstemming over de verdeling hebben bereikt, 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 in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
3. Voor de toepassing van het tweede lid hoeft de beslaglegger niet tussen te komen, als hij aan de onteigenaar bij exploit mededeelt 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 bestemd is.

Artikel 15.13 (positie hypotheekhouder en ingeschreven beslaglegger – voorlopige schadeloosstelling)

1. Op de voorlopige schadeloosstelling en de verhogingen daarvan is artikel 15.12 van overeenkomstige toepassing.
2. Bij de verdeling tussen de belanghebbenden onderling oefenen de hypotheekhouder en 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 15.12, 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 in kracht van gewijsde is gegaan.
4. In een geval als bedoeld in artikel 15.35 kan elk van de belanghebbenden binnen een jaar nadat de beschikking waarin de rechtbank de schadeloosstelling heeft bepaald, 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 15.14 (vervallen erfdienstbaarheid en kwalitatieve verplichting)

1. Bij het bepalen van de schadeloosstelling wegens 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, dan wel de artikelen 258 en 259 van Boek 6 van dat wetboek en de daaraan te verbinden voorwaarden.
2. Artikel 15.6 is niet van toepassing.
3. Overigens wordt rekening gehouden met de mogelijkheid de erfdienstbaarheid of het recht, bedoeld in artikel 252 van Boek 6 van dat wetboek, door een andere erfdienstbaarheid of een ander recht te vervangen.

Artikel 15.15 (positie vruchtgebruiker)

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

Artikel 15.16 (positie bezwaarde erfgenaam)

Bij onteigening van zaken die zijn vermaakt onder een ontbindende voorwaarde en een daarbij aansluitende opschortende voorwaarde laat de bezwaarde erfgenaam de schadeloosstelling inschrijven in een van de schuldregisters voor geldleningen ten laste van het Rijk.

Artikel 15.16A (schadeloosstelling onbewoonbaar verklaard gebouw)

1. Als een te onteigenen gebouw onbewoonbaar is verklaard, wordt de waarde vergoed van de grond en van de bouwmaterialen, wanneer het gebouw voor geen enkel doeleinde kan worden gebruikt. Als het gebouw voor een ander doeleinde dan bewoning kan worden gebruikt, wordt de waarde vergoed van de grond en van de bouwmaterialen, vermeerderd met een bedrag dat billijk kan worden geacht in verband met het voordeel dat de eigenaar uit dat andere gebruik zou kunnen trekken.
2. Als een gedeelte van het te onteigenen gebouw onbewoonbaar is verklaard, wordt daarmee rekening gehouden bij de bepaling van de waarde van het geheel. Daarbij wordt gelet op de geschiktheid of ongeschiktheid van het onbewoonbaar verklaarde deel voor andere doeleinden dan bewoning.

Artikel 15.16B (schadeloosstelling aanschrijving Woningwet en overbewoning)

1. Als aan een besluit als bedoeld in artikel 13 van de Woningwet strekkende tot het treffen van bepaalde voorzieningen aan een gebouw of een daartoe strekkend besluit tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom wegens niet-naleving van het bepaalde bij of krachtens artikel 1a, 1b, 7b of 13 van de Woningwet geen gevolg wordt gegeven, wordt vergoed de waarde die het gebouw zou hebben in het geval zulke voorzieningen waren getroffen, met aftrek van de kosten van het treffen van die voorzieningen.
2. Als het gebouw door een groter aantal personen wordt bewoond dan volgens plaatselijke verordening is toegestaan, wordt bij het bepalen van de werkelijke waarde geen rekening gehouden met de vermeerdering van huurprijs die uit die overschrijding voortvloeit.

Artikel 15.17 (wettelijke rente)

Onder een schadeloosstelling is de wettelijke rente daarvan begrepen. De wettelijke rente wordt gerekend vanaf de dag van de beschikking waarbij de rechtbank de schadeloosstelling heeft bepaald.

Artikel 15.18 (schadeloosstelling bij niet-tijdige inschrijving onteigeningsakte)

1. Als de onteigeningsakte niet binnen de in artikel 11.16 bedoelde termijn wordt ingeschreven in de openbare registers registergoederen, is de onteigenende partij schadeplichtig en hebben de wederpartij en de derdebelaagden de keuze een vaste schadeloosstelling of volledige schadevergoeding te vorderen.
2. De vaste schadeloosstelling bedraagt tien procent van de voor ieder door de rechtbank bij beschikking vastgestelde of vermelde schadeloosstellingen.
3. Als volledige schadevergoeding wordt gevorderd, worden onder de schade mede begrepen de redelijkerwijs gemaakte kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand, en de wettelijke rente over het bedrag van de schadevergoeding vanaf de dagtekening van de beschikking waarbij de rechtbank de schadeloosstelling heeft bepaald.
4. Tot kennisneming van de vordering is de rechtbank bevoegd, waarbij het verzoek om de schadeloosstelling, bedoeld in artikel 11.11, te bepalen is ingediend.

§ 15.3.2 De gerechtelijke procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling

Artikel 15.19 (toepasselijkheid Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is niet van toepassing op het deskundigenbericht bedoeld in deze paragraaf.

Artikel 15.20 (aanvullende eisen aan inhoud procesinleiding)

1. Naast de eisen die artikel 30a, derde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering aan een procesinleiding voor een verzoekprocedure stelt, bevat de procesinleiding:
 - a. een afschrift van de onteigeningsbeschikking,
 - b. een uittreksel van de basisregistratie kadaster met het overzicht van eigenaren en rechthebbenden van het te onteigenen perceel,
 - c. de opgave van de som die door de onteigenaar aan elk van de belanghebbenden als schadeloosstelling wordt aangeboden.
2. Als de verzoeker met een of meer belanghebbenden overeenstemming heeft bereikt over de schadeloosstelling, kan de verzoeker de rechtbank verzoeken om de schadeloosstelling in overeenstemming daarmee vast te stellen.
3. Een procesinleiding die een dergelijk verzoek inhoudt, gaat vergezeld van een bewijs van de overeenstemming.

Artikel 15.21 (rechtsgevolg niet indienen van verweerschrift)

In afwijking van artikel 30i van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geldt het aanbod als verworpen wanneer de rechthebbende geen verweerschrift heeft ingediend.

Artikel 15.22 (gevolmachtigde, bewindvoerder of benoemen van derde)

1. Als een belanghebbende buiten het Koninkrijk woont, geen bekende woonplaats heeft, of is overleden, wordt de gevolmachtigde of bewindvoerder, als die binnen het Koninkrijk bekend is, toegelaten tot de procedure. Als ook deze onbekend is, wordt een daarvoor te benoemen derde, die binnen het rechtsgebied van de rechtbank woont, en door deze op verzoek en op kosten van de onteigenaar toegelaten. De benoemde kan het loon en de gemaakte onkosten in rekening brengen.
2. Als de belanghebbende die buiten het Koninkrijk woont of geen bekende woonplaats heeft, op de eerste zittingsdag 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 meerdere erfgenamen dan is vereist dat zij allen gezamenlijk verschijnen of dat een van hen namens alle erfgenamen verschijnt.

Artikel 15.23 (mondelijke behandeling)

PM

Artikel 15.24 (vaststellen voorlopige schadeloosstelling en aanwijzing rechter-commissaris)

1. Als er tijdens de mondelinge behandeling met een of meer eigenaren of belanghebbenden bij de schadeloosstelling geen schikking is bereikt:
 - a. wijst de rechtbank een rechter-commissaris aan,
 - b. stelt de rechtbank de voorlopige schadeloosstelling vast gelijk aan de aan iedere belanghebbende aangeboden schadeloosstelling.
2. In afwijking van het eerste lid, onder b, kan de rechtbank als zij daarvoor aanleiding ziet, desgewenst na het mondeling horen van de deskundigen, de voorlopige schadeloosstelling op een ander bedrag vaststellen.

Artikel 15.25 (benoeming deskundigen)

De rechter-commissaris benoemt onverwijld een oneven aantal deskundigen om de hoogte van de schadeloosstelling te begroten.

Artikel 15.26 (bepalen tijd en plaats van de plaatsopneming)

1. De rechter-commissaris bepaalt onverwijld tijd en plaats van de plaatsopneming.
2. De plaatsopneming wordt gehouden door de rechter-commissaris vergezeld van de griffier van de rechtbank en de deskundigen.
3. De griffier zendt aan de belanghebbenden en aan de deskundigen onverwijld een afschrift van de beschikking op het verzoek en deelt hen de tijd en de plaats van de opneming mede en nodigt hen uit daarbij aanwezig te zijn.
4. De griffier draagt zorg dat van de tijd en de plaats van de plaatsopneming kennis wordt gegeven in een of meer dag, nieuws- of huis-aan-huisbladen.

Artikel 15.27 (afwezigheid deskundigen bij de plaatsopneming)

1. Als een of meer van de deskundigen niet opgekomen zijn of weigeren aan hun verplichtingen te voldoen:
 - a. benoemt de rechter-commissaris anderen in hun plaats,

b. bepaalt de rechter-commissaris, als de opneming moet worden uitgesteld, daarvoor een nieuw tijdstip waarvan de griffier mededeling doet aan de verzoeker, de belanghebbenden en de deskundigen.

2. Artikel 15.26, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing als er een nieuw tijdstip voor de plaatsopneming is bepaald.

Artikel 15.28 (afwezigheid bij de plaatsopneming)

Bij afwezigheid van een of meer belanghebbenden of van de verzoeker gaat de plaatsopneming door.

Artikel 15.29 (belanghebbenden die niet zijn opgeroepen)

1. Belanghebbenden die niet zijn opgeroepen kunnen bij de opneming aanwezig zijn om ook hun schade te laten begroten.

2. De rechter-commissaris draagt de onteigenaar op om binnen vier weken aan die belanghebbenden een aanbod tot schadeloosstelling te doen, mits de rechten van die belanghebbenden niet worden betwist.

Artikel 15.30 (overleggen gegevens en bescheiden en verstrekken inlichtingen)

1. De verzoeker en de belanghebbenden delen aan de rechter-commissaris alle feiten en omstandigheden mee, die van belang zijn voor een juiste begroting van de schade en leggen daarvoor de nodige gegevens en bescheiden over.

2. De rechter-commissaris bepaalt de termijn waarbinnen nadere inlichtingen worden verstrekt waarvan:

a. door de verzoeker of een of meer belanghebbenden bij de plaatsopneming is toegezegd die te verschaffen,

b. de rechter-commissaris aan verzoeker of een of meer belanghebbenden heeft opgedragen die te verschaffen.

Artikel 15.31 (proces verbaal plaatsopneming)

1. De griffier maakt van de plaatsopneming een proces-verbaal op dat door de rechter-commissaris en door hem wordt ondertekend.

2. De griffier zendt een afschrift van het proces-verbaal van de opneming aan de verzoeker, de belanghebbenden en de deskundigen.

Artikel 15.32 (deskundigenbericht)

1. De deskundigen maken op basis van de plaatsopneming en op basis van de anderszins beschikbare informatie een deskundigenbericht op dat een begroting bevat van de schadeloosstelling.

2. Het deskundigenbericht wordt voor de verzoeker en de belanghebbenden op een door de rechter-commissaris te bepalen datum ter inzage gelegd bij de griffie van de rechtbank.

Artikel 15.33 (nadere mondelinge behandeling)

1. Onverwijld nadat het deskundigenbericht ter inzage is gelegd, bepaalt de rechtbank het moment waarop de nadere mondelinge behandeling plaats zal hebben.

2. De rechtbank beveelt daarbij de oproeping van de verzoeker en de belanghebbenden.

Artikel 15.34 (kosten schadeloosstellingsprocedure)

1. De kosten van de schadeloosstellingsprocedure komen voor rekening van de onteigenaar.

2. Als een belanghebbende, die het aan hem tijdens de verzoekprocedure gedane aanbod niet heeft aanvaard, niet meer wordt toegewezen dan hem werd aangeboden, kan de rechtbank de betrokkene

veroordelen om de kosten van het geding te betalen of van een door haar naar billijkheid te bepalen gedeelte van die kosten.

3. De kosten van de schadeloosstellingsprocedure komen steeds voor rekening van de onteigenaar, als in de procesinleiding niet is vermeld welke som aan de onteigende onderscheidenlijk aan ieder van de belanghebbenden, die de onteigenaar bekend konden zijn, als schadeloosstelling wordt aangeboden.

4. Als de rechtbank van oordeel is, dat de verzoeker vanwege gebrek aan medewerking van een belanghebbende voor de aanvang van het geding tot onteigening, onvoldoende gegevens ter beschikking heeft gehad tot het doen van een redelijk aanbod bij procesinleiding, of wanneer zij daarvoor aanleiding ziet in de omstandigheden van het geding, kan zij de belanghebbende veroordelen in de kosten van het proces of de betrokkene veroordelen tot betaling van een gedeelte van die kosten.

5. 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.

6. Onder de kosten van de schadeloosstellingsprocedure vallen ook kosten van rechtsbijstand of van andere deskundige bijstand, die naar het oordeel van de rechtbank redelijkerwijs door belanghebbenden zijn gemaakt.

7. De kosten van de bekendmakingen, bedoeld in de artikelen 15.26, vierde lid, en 15.27, vierde lid, komen voor rekening van de verzoeker.

Artikel 15.35 (terugbetaling te veel ontvangen voorlopige schadeloosstellingen)

Als de rechtbank van oordeel is dat iemand als gevolg van de betaling van voorlopige schadeloosstellingen meer heeft ontvangen dan hem als schadeloosstelling toekomt, veroordeelt zij hem bij de beschikking waarin zij de schadeloosstelling bepaalt, het te veel ontvangen bedrag aan de onteigenaar terug te betalen.

Artikel 15.36 (beroep in cassatie)

Van de uitspraak van de rechtbank staat beroep in cassatie open.

§ 15.3.3 Overige bepalingen

Artikel 15.37 (consignatie na weigering ontvangst schadeloosstelling)

Als degene aan wie de schadeloosstelling is toegewezen weigert haar te ontvangen, daarom bij deurwaardersexploot 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 15.38 (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.

3. Na artikel ** wordt in afdeling 15.4 een paragraaf ingevoegd, luidende:

§15.4.**

Artikel 15.4.I

Wanneer de toewijzing, bedoeld in artikel 12.30, een perceel betreft waarvoor de eigenaar of pachter een beroep heeft gedaan op artikel 12.31, vindt deze toewijzing in afwijking van artikel 12.30, eerste lid, plaats tegen betaling van een bedrag dat gelijk is aan de die bepaling omschreven vergoeding, waarbij toewijzing plaatsvindt tegen de werkelijke waarde van het perceel, als die waarde hoger is.

Artikel 15.4.II

In het ruilplan kan worden bepaald dat een eigenaar, in afwijking van artikel 12.29 een algehele vergoeding in geld zal ontvangen als de oppervlakte van zijn in een herverkavelingsblok liggende onroerende zaken zo gering is dat de toepassing van artikel 12.29 zou leiden tot de vorming van een niet behoorlijk te exploiteren kavel en hij geen redelijk belang heeft bij de verkrijging van zo'n kavel.

4. Er wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 15.39 (schadevergoeding voorkeursrecht)

De vervreemder kan vorderen dat de gemeente, provincie of Staat hem de schade zal vergoeden die hij als gevolg van de overdracht mocht hebben geleden voor zover na de overdracht van de onroerende zaak of van een beperkt recht aan de gemeente, provincie of Staat de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd:

- a. op basis van artikel 9.3, eerste lid, onder a, b, c of d, niet is gerealiseerd en bij een onherroepelijk omgevingsplan een functie is toebedeeld waarmee de vestiging van het voorkeursrecht in dat geval zou zijn uitgesloten, of
- b. op basis van artikel 9.3, eerste lid, onder e, de grond niet uiterlijk op de laatste dag van de geldingsduur van dat voorkeursrecht is opgenomen in een omgevingsplan, programma of omgevingsvisie.

J

Hoofdstuk 16 wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 16.23, tweede lid, wordt de zinsnede "over een gedoogplichtbeschikking" vervangen door: over een gedoogplichtbeschikking of een onteigeningsbeschikking.
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. Paragraaf 16.3.6 komt te luiden:

§ 16.3.6 Voorkeursrecht

Artikel 16.33 (terinzagelegging)

1. De voorkeursrechtbeschikking ligt gedurende de beroepstermijn ter inzage op een door het bevoegd gezag aangewezen plaats.
2. Het bevoegd gezag geeft kennis van de terinzagelegging en de zakelijke inhoud van de voorkeursrechtbeschikking in de Staatscourant en op een andere geschikte wijze.

Artikel 16.33a (mededeling)

1. Gedeputeerde staten doen onverwijld mededeling van een voorkeursrechtbeschikking als bedoeld in artikel 9.5 of 9.6 aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd zijn gelegen.
2. Onze Minister doet onverwijld mededeling van een voorkeursrechtbeschikking als bedoeld in artikel 9.7 aan:
 - a. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd zijn gelegen, en
 - b. gedeputeerde staten van de provincie waarin de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd zijn gelegen.

Artikel 16.33b (bezwaar en beroep)

1. Als bezwaar of beroep aanhangig is tegen een voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders als bedoeld in artikel 9.4 en die beschikking vervalt omdat een beschikking van de gemeenteraad in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep geacht te zijn gericht tegen de beschikking van de gemeenteraad.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing als het bezwaar of beroep gericht is tegen een beschikking van gedeputeerde staten als bedoeld in artikel 9.6 en die beschikking vervalt omdat een beschikking van provinciale staten in werking is getreden.

4. Na artikel 16.33b worden in afdeling 16.3 de volgende paragrafen ingevoegd, luidende:

§ 16.3.7 Gedoogplichtbeschikking

Artikel 16.33c (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht en bekendmaking)

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking.
2. De verplichting tot gedogen gaat niet eerder in dan vier dagen na de dag waarop de gedoogplichtbeschikking is bekendgemaakt.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in de artikelen 10.16, 10.17, eerste en tweede lid, onder a, en 10.20.
4. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op de voorbereiding van een gedoogplichtbeschikking als bedoeld in artikel 10.19 vanwege spoedeisende omstandigheden.

§ 16.3.8 Onteigeningsbeschikking

Artikel 16.33d (voorbereiding onteigeningsbeschikking)

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

Artikel 16.33e (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 de bewindvoerder van de belanghebbende, tenzij er redelijkerwijs geen erfgenaam, gevolmachtigde of bewindvoerder bekend kan zijn voor het bestuursorgaan.

Artikel 16.33f (terinzagelegging ontwerponteigeningsbeschikking)

De ontwerpbeschikking wordt ter inzage gelegd samen met:

- a. een uitgewerkt plan waaruit de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving duidelijk is af te leiden,
- b. kaarten waaruit duidelijk is af te leiden welke percelen of gedeelten van percelen het betreft en met grondtekeningen waarop de te onteigenen onroerende zaken, met vermelding van hun kadastrale aanduiding, zijn aangewezen,
- c. een lijst van de te onteigenen onroerende zaken met:
 - 1°. hun kadastrale aanduiding,
 - 2°. vermelding van de grootte volgens de basisregistratie kadaster van elk van de desbetreffende percelen, en
 - 3°. de grootte van het gedeelte van een perceel de te onteigenen onroerende zaak een gedeelte van een perceel uitmaakt,
- d. de kadastrale uittreksels.

Artikel 16.33g (terinzagelegging en bekendmaking onteigeningsbeschikking)

1. De terinzagelegging van de onteigeningsbeschikking vindt plaats binnen de gemeente of gemeenten waar de onroerende zaak is gelegen. Het bevoegd gezag geeft kennis van de zakelijke inhoud van de onteigeningsbeschikking in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen die in de gemeente waar de betrokken onroerende zaken zijn gelegen verspreid worden. Een en ander geschiedt op kosten van degene voor wie het werk wordt uitgevoerd.
2. Als een belanghebbende is overleden, buiten het Koninkrijk woont of geen bekende woonplaats heeft, wordt de onteigeningsbeschikking ook gezonden aan de erfgenaam, gevolmachtigde of de bewindvoerder van de belanghebbende, tenzij er redelijkerwijs geen erfgenaam, gevolmachtigde of bewindvoerder bekend kan zijn voor het bestuursorgaan.

§ 16.3.9 Inrichting van gebieden

Artikel 16.33h (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

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

Artikel 16.33i (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit tot tijdelijke ingebruikgeving van tot een herverkavelingsblok behorende percelen.
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 ontwerp van het besluit aan de bij hen bekende belanghebbenden, waaronder in ieder geval:
 - a. zij die met betrekking tot de percelen, bedoeld in 12.20 voorkomen op de lijst van rechthebbenden, bedoeld in artikel 12.22, die onderdeel uitmaakt van het voor het desbetreffende herverkavelingsblok in voorbereiding zijnde of vastgestelde ruilplan,
 - b. zij die in overeenstemming met artikel 16.91, eerste of tweede lid, een pachtovereenkomst met betrekking tot de percelen, bedoeld in artikel 12.20, eerste lid, ter registratie hebben ingezonden, en
 - c. de wederpartij, bedoeld in artikel 16.91.

Artikel 16.33j (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een ruilplan.
2. Gedeputeerde staten geven toepassing aan de artikelen 12.24 en 16.91 voor het opstellen van het ontwerp, bedoeld in artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
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 ontwerp van het besluit aan de bij hen bekende belanghebbenden, onder wie in ieder geval worden verstaan:
 - a. zij die voorkomen op de lijst van rechthebbenden, bedoeld in artikel 12.22, die onderdeel uitmaakt van het ontwerpbesluit,
 - b. zij die op grond van artikel 16.91, eerste of tweede lid, een pachtovereenkomst ter registratie hebben ingezonden, en
 - c. de wederpartij, bedoeld in artikel 16.91, vierde lid.

Artikel 16.33k (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een lijst van 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 ontwerp van het besluit aan de bij hen bekende belanghebbenden.

Artikel 16.33l (gelijktijdige terinzagelegging ruilplan en lijst van geldelijke regelingen)

Als bij toepassing van artikel 12.35, vierde lid, zienswijzen zijn ingediend, nemen gedeputeerde staten een besluit over de lijst van geldelijke regelingen pas nadat het ruilplan onherroepelijk is.

Artikel 16.33m (gewijzigd ontwerp lijst van geldelijke regelingen)

1. Als bij toepassing van artikel 16.33l het onherroepelijke ruilplan anders luidt dan het terinzagelegde ontwerp, stellen gedeputeerde staten een gewijzigd ontwerp op van de lijst van geldelijke regelingen, waarin de geldelijke gevolgen van de wijzigingen in het ruilplan worden opgenomen.

2. Artikel 16.33h is van overeenkomstige toepassing op het gewijzigd ontwerp van de lijst van geldelijke regelingen.

5. Artikel 16.59 vervalt.

6. Paragraaf 16.5.4 vervalt.

7. Na artikel 16.82 worden in paragraaf 16.7.2 de volgende artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 16.82a (inwerkingtreding voorkeursrecht)

1. De voorkeursrechtbeschikking treedt in werking op het tijdstip waarop de gegevens van de beschikking zijn opgenomen in het register bedoeld in hoofdstuk 9.

2. De opname in het register vindt niet eerder plaats dan op de dag na dagtekening van de Staatscourant waarin kennis is gegeven van de zakelijke inhoud van de beschikking en de terinzagelegging daarvan.

Artikel 16.82b (opschortende werking)

1. Een besluit als bedoeld in artikel 12.20, eerste lid, of van een besluit tot vaststelling van een ruilplan als bedoeld in artikel 12.21 treedt 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 een ruilplan als bedoeld in artikel 12.21 betreft, de termijn voor het instellen van beroep in cassatie is verstreken, of

c. als beroep in cassatie is ingesteld, op dat beroep in cassatie is beslist en in het geval de Hoge Raad het geding heeft verwezen de rechter, naar wie is verwezen, uitspraak heeft gedaan.

2. Een besluit tot vaststelling van een lijst van geldelijke regelingen als bedoeld in artikel 12.33 treedt in werking met ingang van de dag waarop de beroepstermijn is verstreken of, als beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

3. Wanneer cassatie als bedoeld in artikel 16.87f leidt tot een vermindering van de schuldplichtigheid van een of meer belanghebbenden, worden de geldelijke gevolgen daarvan door de provincie gedragen.

8. Na artikel 16.87 worden in afdeling 16.7 twee paragrafen ingevoegd, luidende:

§ 16.7.4 Beroep en hoger beroep onteigening

Artikel 16.87a (beroep en hoger beroep)

1. De bestuursrechter doet uitspraak op een beroep tegen een onteigeningsbeschikking uiterlijk zes maanden na ontvangst van het verweerschrift.

2. Als artikel 8:51a of 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht wordt toegepast doet de bestuursrechter in afwijking van het eerste lid:
 - a. binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn een tussenuitspraak, en
 - b. binnen zes maanden na de verzending van de tussenuitspraak een einduitspraak.
3. Het eerste en tweede lid zijn ook van toepassing op het hoger beroep.
4. Paragraaf 3.5.3 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 16.87 zijn niet van toepassing op een onteigeningsbeschikking.

Artikel 16.87b (griffierecht procedure onteigeningsbeschikking)

1. In afwijking van artikel 8:74, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht houdt de uitspraak van de rechtbank ook in dat aan de indiener van het beroepschrift het door hem betaalde griffierecht wordt vergoed door het bestuursorgaan als de rechtbank het beroep ongegrond verklaart.
2. In afwijking van artikel 8:114, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht houdt de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook in dat het bestuursorgaan aan de indiener van het beroepschrift het door hem betaalde griffierecht vergoedt als de hogerberoepsrechter het door de indiener van het beroepschrift ingestelde hoger beroep ongegrond verklaart.

Artikel 16.87c (kosten minnelijk overleg en voorbereidingsprocedure onteigeningsprocedure)

De uitspraak van de rechtbank houdt in dat het bestuursorgaan aan de belanghebbende de kosten vergoedt die hij redelijkerwijs heeft gemaakt voor:

- a. door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand voor het overleg over de minnelijke verwerving, bedoeld in artikel 11.6, eerste lid, en
- b. door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand voor de indiening en behandeling van een zienswijze bij de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking.

Artikel 16.87d (kosten beroep en hoger beroep onteigeningsbeschikking)

1. De rechtbank geeft toepassing aan de bevoegdheid op grond van artikel 8:75, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht om het bestuursorgaan te veroordelen in de kosten die de indiener van het beroepschrift in verband met de behandeling van het beroep bij de rechtbank redelijkerwijs heeft moeten maken. De op grond van de vierde zin van artikel 8:75, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht gestelde regels over de kosten waarop een veroordeling uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop bij de uitspraak het bedrag van de kosten wordt vastgesteld zijn niet van toepassing.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het hoger beroep over de onteigeningsbeschikking.

§ 16.7.5 Beroep en hoger beroep inrichting

Artikel 16.87e (beroep ruilplan en lijst van geldelijke regelingen)

1. Tegen het besluit, bedoeld in artikel 12.20, eerste lid, en het besluit tot vaststelling van het ruilplan respectievelijk de lijst van 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 diens gemachtigde worden ondertekend.
3. Zodra de procesinleiding is ingediend, zendt de griffier een afschrift daarvan aan gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten zenden onverwijld aan de griffier:
 - a. een lijst van de belanghebbenden voor wie het ruilplan respectievelijk de lijst van geldelijke regelingen wordt gewijzigd als het beroep gegrond is,

- b. een afschrift van de stukken waarop het ruilplan respectievelijk de lijst van geldelijke regelingen voor de indiener van het beroep is gebaseerd,
- c. een afschrift van de tegen het ruilplan of de lijst van geldelijke regelingen ingebrachte zienswijzen, voor zover samenhangend met het beroep, en
- d. afschriften van de overige op het ruilplan of de lijst van geldelijke regelingen betrekking hebbende bescheiden die van belang zijn voor de beoordeling van het beroep.

Artikel 16.87f (wijziging ruilplan en lijst van geldelijke regelingen na oproeping)

1. De rechtbank beslist over de wijze waarop het ruilplan of de lijst van geldelijke regelingen wordt gewijzigd na oproeping van de verzoeker, gedeputeerde staten en de belanghebbenden voor wie het ruilplan respectievelijk de lijst van geldelijke regelingen wordt gewijzigd als het beroep gegrond is. Belanghebbenden en gedeputeerde staten kunnen bij gemachtigde verschijnen.
2. De beroepen tegen het besluit tot vaststelling van het ruilplan of de lijst van geldelijke regelingen worden gezamenlijk behandeld.
3. Tegen een beschikking van de rechtbank 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.

Artikel 16.87g (eindbeschikking)

1. De griffier van de rechtbank, of in geval van cassatie de griffier van de Hoge Raad, zendt schriftelijk een afschrift van de beschikking aan de opgeroepen belanghebbenden bij het ruilplan of de lijst van geldelijke regelingen, en ook aan gedeputeerde staten.
2. Zodra het afschrift van de eindbeschikking van de rechtbank door gedeputeerde staten is ontvangen en deze beschikking in kracht van gewijsde is gegaan, wijzigen gedeputeerde staten zo nodig het ruilplan of de lijst van geldelijke regelingen op grond van deze beschikking.

Artikel 16.87h (beroep inrichtingsplan)

1. Voor zover tegen het inrichtingsbesluit beroep is ingesteld over de toewijzing, bedoeld in 12.5, derde lid, onder a, doen gedeputeerde staten van de uitspraak in beroep mededeling door toezending, voor inschrijving in de openbare registers registergoederen, aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers registergoederen:
 - a. als door de uitspraak in beroep de eigendom aan een ander wordt toegewezen dan in de in artikel 16.90, eerste lid, bedoelde akte is vermeld,
 - b. als de in artikel 16.102 bedoelde ruilakte is ingeschreven in de openbare registers registergoederen en door de uitspraak in beroep de eigendom aan een ander wordt toegewezen dan in de ruilakte is vermeld.
 2. Door inschrijving van de uitspraak in beroep in de openbare registers registergoederen wordt de in die uitspraak omschreven eigendom verkregen door de in die uitspraak genoemde openbare lichamen of andere rechtspersonen.
 3. Als op grond van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht een voorlopige voorziening is gevraagd en toegewezen, is artikel 16.90, eerste lid, niet van toepassing, zolang de werking van het inrichtingsbesluit door de uitspraak van de voorzieningenrechter is opgeschort.
9. Na artikel 16.89 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

Afdeling 16.9 BIJZONDERE PROCEDURES VOOR DE INRICHTING VAN GEBIEDEN

Artikel 16.90 (akte van toewijzing)

1. Voor zover de toewijzing, bedoeld in artikel 12.5, derde lid, betrekking heeft op onroerende zaken die buiten een herverkavelingsblok liggen, maakt een door gedeputeerde staten aan te wijzen notaris een akte voor de toewijzing 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 gedeputeerde staten.
4. Door de inschrijving van de akte in de openbare registers registergoederen wordt de daarin omschreven eigendom verkregen.

Artikel 16.91 (registratie pachtvereenkomst)

1. Gedeputeerde staten beslissen tot welk tijdstip pachtvereenkomsten ter registratie kunnen worden ingezonden.
2. Gedeputeerde staten beslissen tot welk tijdstip pachtvereenkomsten 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 zenden aan de wederpartij van degene die een pachtvereenkomst ter registratie heeft toegezonden een ontvangstbevestiging.

Artikel 16.92 (bedenkingen)

De wederpartij kan zijn bedenkingen tegen de registratie van de pachtvereenkomst binnen twee weken na de dagtekening van de brief, bedoeld in artikel 16.91, vierde lid, schriftelijk aan gedeputeerde staten kenbaar maken.

Artikel 16.93 (procedure pachtkamer of grondkamer)

1. Als bedenkingen kenbaar zijn gemaakt, stellen gedeputeerde staten bij besluit die bedenkingen vast. Bij aangetekende brief stellen zij partijen van dit besluit in kennis, en ook daarvan dat binnen twee weken na de dagtekening van deze 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 gereede partij de beslissing van de pachtkamer van de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de onroerende zaak geheel of gedeeltelijk is gelegen, heeft verzocht. De waarmeding van het afschrift geschiedt door de griffier van de rechtbank.
2. 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 pachtvereenkomst, 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 deze brief een door de secretaris van de grondkamer gewaarmerkt afschrift van de procesinleiding in te zenden.
3. 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 pachtvereenkomst, 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 deze brief een door de griffier van de rechtbank gewaarmerkt afschrift van de procesinleiding in te zenden.

Artikel 16.94 (procedure pachtkamer of grondkamer)

1. Als aan artikel 16.93 geen gevolg is gegeven, hoeft in het ruilplan met het bestaan van de pachtvereenkomst geen rekening te worden houden.

2. 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 artikel 16.93, vóór alle andere zaken.

Artikel 16.95 (kennisgeving kadaster)

Zodra het ruilplan onherroepelijk is, geven gedeputeerde staten hiervan kennis aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers.

Artikel 16.96 (mededeling pachtverhoudingen)

Gedeputeerde staten delen zo spoedig mogelijk nadat het ruilplan onherroepelijk is, aan de grondkamer mee welke pachtverhoudingen gehandhaafd, welke opgeheven en welke 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. de bepalingen op grond van artikel 12.27 over de uit de gevestigde pachtverhoudingen voortvloeiende pachtvereenkomsten.

Artikel 16.97 (ontwerppachtvereenkomst)

1. De grondkamer ontwerpt de pachtvereenkomsten die uit de gevestigde pachtverhoudingen voortvloeien en neemt daarin op de in artikel 12.27 bedoelde bepalingen.
2. Als op grond van artikel 12.27 een overeenkomst die geldt voor een kortere dan de wettelijke duur verlengbaar zal zijn, tekent de grondkamer dit aan op de ontwerppachtvereenkomst.
3. De grondkamer zendt de ontwerppachtvereenkomst 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 doen toekomen. Betrokkenen kunnen de door hen overeengekomen pachtprijs en bijzondere bepalingen in de overeenkomst opnemen.
4. Op de in het derde lid bedoelde pachtvereenkomsten 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 ruilplan is komen vast te staan.

Artikel 16.98 (opmaking en ondertekening akte grondkamer)

Als partijen niet binnen de in artikel 16.97 gestelde termijn tot inzending van de getekende pachtvereenkomst bij de grondkamer zijn overgegaan, maakt de grondkamer een akte in drievoud op, gelijkkluidend aan de aan partijen gezonden ontwerppachtvereenkomst en bepaalt daarin de pachtprijs. De grondkamer ondertekent de akte en zendt een exemplaar daarvan schriftelijk aan elke partij toe.

Artikel 16.99 (rechterlijke beschikking grondkamer)

1. De in artikel 16.98 bedoelde akte heeft dezelfde kracht als een tussen partijen gesloten, door de grondkamer goedgekeurde of ter registratie aangeboden pachtvereenkomst.
2. De opmaking en ondertekening van de akte is een beschikking van de grondkamer waartegen partijen binnen vier weken na de verzending van de in artikel 16.98 bedoelde brief beroep kunnen instellen.
3. Als de Centrale Grondkamer op een beroep als bedoeld in het tweede lid, beslist, kan die de akte wijzigen met uitzondering van bepalingen die voortvloeien uit de pachtverhouding zoals deze door het plan van toedeling is komen vast te staan.

Artikel 16.100 (wijzigen pachtovereenkomst)

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 ter registratie aan de grondkamer te zenden. De grondkamer doet dat verzoek zo spoedig mogelijk na de mededeling van gedeputeerde staten, bedoeld in artikel 16.96.
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 verlengbaar 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 16.98, laatste zin, en 16.99 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 16.101 (inwerkingtreding pachtovereenkomsten)

1. Pachtovereenkomsten die op grond van deze afdeling tot stand komen, treden van rechtswege in werking op het tijdstip waarop de in artikel 16.102 bedoelde ruilakte in de openbare registers registergoederen 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 16.98 of artikel 16.100.

Artikel 16.102 (inhoud ruilakte)

1. Zodra het ruilplan onherroepelijk is, maakt een door gedeputeerde staten aan te wijzen notaris de ruilakte op.
2. In de ruilakte worden opgenomen:
 - a. een kaart van het herverkavelingsblok met aanwijzing van de kavels, en voor zover deze liggen binnen het herverkavelingsblok de wegen en waterstaatswerken en de gronden die op grond van 12.5 zijn toegewezen,
 - b. de in artikel 12.5 bedoelde toewijzing van eigendom voor zover deze betrekking heeft op onroerende zaken die binnen het herverkavelingsblok liggen,
 - c. de hypotheeken en de beslagen, die door de inschrijving van de ruilakte niet meer bestaan.
3. De kavels, de wegen of waterstaatswerken en de gronden die op de in het tweede lid bedoelde kaart zijn afgebeeld en die daarop voorzien zijn van een nummer, worden aangeduid met het nummer waarmee zij op die kaart 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 zo deze 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 ruilakte.

Artikel 16.103 (inschrijving ruilakte)

1. De ruilakte wordt ondertekend door de voorzitter van gedeputeerde staten en de secretaris, bedoeld in artikel 97 van de Provinciewet.
2. De ruilakte geldt als titel voor de daarin omschreven rechten. Door de inschrijving in de openbare registers registergoederen worden de daarin omschreven onroerende zaken en beperkte rechten verkregen.
3. Op grond van de ruilakte wordt in de openbare registers registergoederen 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 ruilakte 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 registergoederen tekent ambtshalve de door de inschrijving van de ruilakte niet meer bestaande inschrijvingen van de in artikel 16.102, tweede lid, onder c, bedoelde hypotheke en beslagen aan in de basisregistratie kadaster.

5. De bewaarder 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 ruilakte plaatsvindt. Hij vermeldt de dag van de verzending, de in de basisregistratie kadaster vermeld staande 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 in de eerste zin bedoelde bijhouden.

K

Onderdeel A van de bijlage bij artikel 1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de alfabetische rangschikking wordt de volgende begripsbepaling ingevoegd:

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

2. De volgende begripsbepalingen vervallen:

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

HOOFDSTUK 2 WIJZIGINGEN VAN ANDERE WETTEN

1. PM.

HOOFDSTUK 3 INTREKKING VAN WETTEN

Artikel 3.1 (onteigeningswet)

De onteigeningswet wordt ingetrokken.

Artikel 3.2 (Wet agrarisch grondverkeer)

De Wet agrarisch grondverkeer wordt ingetrokken.

Artikel 3.3 (Wet inrichting landelijk gebied)

De Wet inrichting landelijk gebied wordt ingetrokken.

Artikel 3.4 (Wet voorkeursrecht gemeenten)

De Wet voorkeursrecht gemeenten wordt ingetrokken.

HOOFDSTUK 4 OVERGANGSRECHT

p.m.

HOOFDSTUK 5 SLOTBEPALINGEN

Artikel 5.1 (inwerkingtredingsbepaling)

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.

Gegeven te

De Minister van Infrastructuur en Milieu

De Minister van Veiligheid en Justitie

De Staatssecretaris van Economische Zaken

MEMORIE VAN TOELICHTING AANVULLINGSWET GRONDEIGENDOM OMGEVINGSWET

CONCEPTVERSIE D.D. 1 juli 2016 VOOR DE CONSULTATIE

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.

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding	4
1.1 Algemeen	4
1.2 Algemene opzet stelselherziening en aanvullingswetten	5
1.3 Leeswijzer	5
2 Aanleiding, achtergrond en visie grondbeleid	7
2.1 Aanleiding	7
2.2 Ontwikkelingen in het stedelijk en het landelijk gebied	7
2.3 Visie op grondbeleid	10
3 Stelselherziening omgevingsrecht	12
3.1 De maatschappelijke doelen van het omgevingsrecht	12
3.2 De verbeterdoelen van de stelselherziening	12
3.3 Uitgangspunten van de stelselherziening	14
3.4 Verhouding met kerninstrumenten	16
4 Voorkeursrecht	19
4.1 Inleiding, doelstelling en uitgangspunten	19
4.2 Nadere toelichting op het voorstel	21
4.3 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	28
5 Onteigening	30
5.1 Inleiding, doelstelling en uitgangspunten	30
5.2 Het voorstel op hoofdlijnen	33
5.3 Nadere toelichting op het voorstel	34
5.4 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	47
6 Inrichting van het landelijk gebied	48
6.1 Inleiding	48
6.2 Het voorstel op hoofdlijnen	49
6.3 Nadere toelichting op het voorstel voor herverkaveling	51
6.4 Nadere toelichting op het voorstel voor kavelruil in landelijk gebied	61
6.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie	62
7 Stedelijke kavelruil	63
7.1 Inleiding	63
7.2 Het voorstel op hoofdlijnen	63
7.3 Nadere toelichting op het voorstel	65
7.4 Huidige regelingen voor kavelruil	66
8 Kostenverhaal	69
8.1 Inleiding	69
8.2 Het voorstel op hoofdlijnen	70
8.3 Nadere toelichting op het voorstel	71
8.4 Voorgenomen inhoud uitvoeringsregelgeving	74
8.5 Verhouding tot andere wet- en regelgeving	74

8.6	Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling	75
9	Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving	78
9.1	Nationale regelgeving op het gebied van eigendom	78
9.2	Internationaalrechtelijke regelgeving	79
9.3	Overige regelgeving	80
9.4	Wetten die met de Aanvullingswet worden ingetrokken	82
10	Uitvoering en handhaving	83
11	Effecten van het wetsvoorstel	83
12	Advisering en consultatie	83
13	Evaluatie	83
14	Inwerkingtreding en overgangsrecht	83

1 INLEIDING

1.1 Algemeen

Met het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (hierna: de Aanvullingswet) wil het kabinet een instrumentarium bieden voor grondeigendom, waarmee overheden hun omgevingsbeleid kunnen verwezenlijken en kunnen inspelen op de maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. Belangrijke maatschappelijke opgaven in dit kader zijn bijvoorbeeld de sloopopgave in krimpgebieden, binnenstedelijke transformaties, de verwezenlijking van nieuwe woongebieden, de herstructurering van bedrijventerreinen, de aanpak van leegstaande kantoren en het behoud van aantrekkelijke winkelgebieden.

Het wetsvoorstel biedt een aantal specifieke instrumenten voor grondeigendom: onteigening, voorkeursrecht, stedelijke kavelruil en herverkaveling en kavelruil in het landelijk gebied. Deze instrumenten zijn nu nog geregeld in verschillende wettelijke regelingen: de Onteigeningswet¹, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wet inrichting landelijk gebied. Dit geldt niet voor het instrument stedelijke kavelruil. Stedelijke kavelruil is een nieuw instrument, waarmee initiatiefnemers meer mogelijkheden krijgen om samen nieuwe ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving te verwezenlijken. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een aantal wijzigingen in de regeling van grondexploitatie in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet. Het kabinet beoogt hiermee deze regels ten opzichte van de Omgevingswet verder te vereenvoudigen, te verbeteren, flexibeler en geschikter te maken voor uitnodigingsplanologie.²

Grondeigendom is onlosmakelijk verbonden met en noodzakelijk voor het beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet (zie paragraaf 3.1) kunnen alleen worden bereikt als ook instrumenten kunnen worden ingezet die grondeigendom raken. Daarom heeft het kabinet voorgesteld om het instrumentarium voor grondeigendom met dit wetsvoorstel integraal onderdeel te maken van de Omgevingswet. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet heeft de regering, in aansluiting op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State³ en signalen uit de samenleving, al aangekondigd dat wetgeving voor grondeigendom zal worden ingebouwd in de Omgevingswet.⁴ De instrumenten voor grondeigendom hebben rechtstreeks invloed op de eigendomsrechten van burgers. Daarom vergen de regels over grondeigendom - net als de regeling voor gedoogplichten - een uitgewerkte regeling op het niveau van de wet in formele zin. Hiervoor 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).

De Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wet inrichting landelijk zullen worden ingetrokken.⁵

-
- 1 Bij de inwerkingtreding van deze wet in 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 toelichting sluit daarbij aan.
 - 2 Met de verbeteringen in de regeling van het kostenverhaal wordt ook tegemoetgekomen aan de motie van Lid de Vries, inhoudende het verzoek om, aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek bedoeld in de motie-Paulus Jansen c.s. na te gaan of de bepalingen uit het wetsvoorstel voor de Omgevingswet over de grondexploitatie aanvulling of herziening behoeven om de werking van de wettelijke bepalingen voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren, en deze zo nodig via de Aanvullingswet grondeigendom door te voeren, Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 121. Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53 (brief over grondbeleid van de minister van Infrastructuur en milieu d.d. 25 november 2015 (hierna: brief grondbeleid).
 - 3 Afdeling advisering van de Raad van State, Advies inzake Stelselwijziging Omgevingsrecht, Kamerstukken II 2011/12, 33 118, bijlage bij nr. 3.
 - 4 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 29 en blz. 3.
 - 5 De Wet agrarisch grondverkeer wordt eveneens ingetrokken, zie verder paragraaf 6.2.

1.2 Algemene opzet stelselherziening en aanvullingswetten

Met de Omgevingswet heeft de regering een stelselherziening van het omgevingsrecht in gang gezet. Gelijktijdig met de totstandkoming van de Omgevingswet was een aantal onderdelen van het omgevingsrecht inhoudelijk in beweging. Het was niet wenselijk om deze lopende wetgevingstrajecten stil te leggen in afwachting van integratie. Sommige beleidstrajecten waren niet ver genoeg ontwikkeld om mee te nemen bij de aanbieder van het wetsvoorstel van de Omgevingswet aan de Afdeling advisering van de Raad van State in juli 2013.⁶

Dit heeft ertoe geleid dat gekozen is om een aantal inhoudelijke onderwerpen niet direct op te nemen in de Omgevingswet, maar deze uit te werken in aparte aanvullingswetten. Het zijn zelfstandige trajecten die leiden tot wijziging van de Omgevingswet. Om te voorkomen dat initiatiefnemers en bevoegde instanties tijdens een overgangsperiode moeten werken met 'oud' en 'nieuw' recht, streeft het kabinet ernaar deze aanvullingswetten tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden.

De volgende aanvullingswetten zijn voorzien:

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

Naast de Omgevingswet en de aanvullingswetten omvat de stelselherziening ook de Invoeringswet en de uitvoeringsregelgeving. De Invoeringswet Omgevingswet dient om bestaande wetten aan te passen aan de Omgevingswet en voorziet in overgangsrecht. De Invoeringswet zal deels dezelfde functie vervullen als de aanvullingswetten voor een aantal minder omvangrijke delen van het omgevingsrecht die de afgelopen jaren in herziening waren, zoals de regeling voor schade, de organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving, de milieueffectrapportage en waterveiligheid.

De uitvoeringsregelgeving bestaat uit algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De Omgevingswet kent de volgende vier algemene maatregelen van bestuur:

- het Omgevingsbesluit, dat nadere algemene en procedurele bepalingen bevat;
- het Besluit kwaliteit leefomgeving, met de inhoudelijke normstelling voor bestuurlijk handelen,
- het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving, die de inhoudelijke algemene, rechtstreeks werkende regels bevatten die op rijksniveau zullen worden gesteld over activiteiten.

1.3 Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 gaat in op de aanleiding voor het wetsvoorstel en op de achtergrond en de visie van het kabinet die ten grondslag liggen aan de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.
- Hoofdstuk 3 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 de Aanvullingswet. Ook wordt de verhouding geschetst tussen grondeigendom en de kerninstrumenten van de Omgevingswet.
- In de Hoofdstukken 4 tot en met 8 worden de instrumenten behandeld: voorkeursrecht, onteigening, herverkaveling en kavelruil in het landelijk gebied, stedelijke kavelruil en kostenverhaal.
- Hoofdstuk 9 bevat een weergave van de verhouding tot bestaande wetgeving.
- Hoofdstuk 10 gaat in op de uitvoering en de handhaving.
- Hoofdstuk 11 beschrijft de effecten van het wetsvoorstel voor burgers, bedrijven en overheden.

6 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 29 en blz. 323 (MvT).

- Hoofdstuk 12 bevat een samenvatting van de adviezen over het wetsvoorstel en de reacties naar aanleiding van de consultatie.
- Hoofdstuk 13 gaat in op de evaluatie.
- Hoofdstuk 14 bevat een toelichting op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en het overgangsrecht.

2 AANLEIDING, ACHTERGROND EN VISIE GRONDBELEID

2.1 Aanleiding

Grond is een schaars goed en de financiële belangen bij het verkrijgen van grondposities zijn groot. Zeggenschap over grond is van groot belang voor het verwezenlijken van initiatieven in de fysieke leefomgeving en publieke voorzieningen. Zonder grond is het niet mogelijk om woonwijken, wegen of recreatiegebieden aan te leggen. Er is een grondmarkt waarop grond wordt gekocht, geëxploiteerd en verkocht. Een goede werking van de grondmarkt, inclusief voldoende concurrentie op de ontwikkelingsmarkt, is belangrijk om maatschappelijk gewenst ruimtegebruik te bevorderen (realiseren van functies en van beleidsinhoudelijke doelstellingen) en de kwaliteit van het ruimtegebruik te verhogen.⁷

Bestuursorganen voeren grondbeleid, onder andere met het oog op een goede werking van de grondmarkt. Grondbeleid is een middel om beleidsinhoudelijke doelstellingen te verwezenlijken voor gebruik, beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.⁸ Het is noodzakelijk voor het bereiken van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, zoals die zijn beschreven in paragraaf 3.1. Als het voor de verwezenlijking van een algemeen belang nodig is om gronden van derden daarvoor te gebruiken, heeft minnelijke verwerving de voorkeur. Als minnelijke verwerving niet mogelijk is, dan geeft deze wet een aantal instrumenten om in te grijpen in het eigendomsrecht van die derde om zo de verwezenlijking van het algemeen belang mogelijk te maken. De bevoegdheid om daartoe een voorkeursrecht te vestigen, een gedoogplicht op te leggen, herverkaveling in het landelijk gebied toe te passen of te onteigenen, is voorbehouden aan in deze wet genoemde bestuursorganen.

Vormen van grondbeleid

Bestuursorganen hebben op dit moment de keuze tussen drie vormen van grondbeleid:⁹

- actief grondbeleid, waarbij de overheid gronden koopt, bouw- en woonrijp maakt en weer verkoopt,
- faciliterend grondbeleid, waarbij de grond in handen is van particuliere eigenaren en het bestuursorgaan de kosten van de aanleg van publieke voorzieningen op die eigenaren verhaalt,
- publiek-private samenwerking, waarbij de overheid en private partijen hun gronden inbrengen in een gezamenlijke onderneming die de gronden exploiteert.

Bestuursorganen kunnen actief en faciliterend grondbeleid voeren of combinaties daarvan. Bij beide typen grondbeleid is in toenemende mate sprake van samenwerking met private partijen om functies als woningbouw te kunnen realiseren. Bij actief grondbeleid en publiek-private samenwerking hebben bestuursorganen meer invloed op het tempo en de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling dan bij faciliterend grondbeleid. Daar staat tegenover dat de financiële risico's van actief grondbeleid en publiek-private samenwerking groter zijn dan die van faciliterend grondbeleid.

2.2 Ontwikkelingen in het stedelijk en het landelijk gebied

Ontwikkelingen in het stedelijk gebied

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog was het de vrijwel exclusieve taak van gemeenten om gebieden geschikt te maken voor nieuwbouw of herontwikkeling. De meeste gemeenten voerden een actief grondbeleid, dat wil zeggen dat ze de benodigde gronden verworven en bouw- en woonrijp maakten en deze grond als bouwrijpe kavels weer in eigendom of erfpacht uitgaven. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw veranderde dit onder invloed van de Nota Volkshuisvesting in de jaren

7 Kamerstukken II 2000/01,27 581 blz. 24-25 (Nota grondbeleid).

8 Kamerstukken II 2000/01,27 581 blz. 16 (Nota grondbeleid).

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

negentig.¹⁰ Doordat private partijen gronden verworven op ontwikkellocaties waren gemeentebesturen genoodzaakt samen te werken met private partijen om gebiedsontwikkelingen te realiseren. Als vanouds traden gemeenten daarbij op de voorgrond. Zij pasten de nieuwe rol van private partijen vooral in het actief grondbeleid in. Daarmee konden zij sturing geven aan de gebiedsontwikkeling en konden zij het tempo en de fasering bepalen. In veel gevallen droegen ontwikkelaars hun gronden over aan de gemeente en kregen in ruil daarvoor een exclusief recht om de bebouwing te realiseren (de zogenoemde bouwclaim). Ook kwamen gemeenschappelijke exploitatiemaatschappijen tot stand, waarin gronden werden ingebracht.

In financieel opzicht hebben gemeenten 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 meerdere bronnen moeten komen. Gemeenten werken aan nieuwe financieringsconstructies, zoals fondsen.¹¹ Ook proberen zij kosten te besparen door samen te werken met partijen die ook in het gebied moeten investeren, zoals waterschappen, energiemaatschappijen of zorginstellingen.

De verschillen tussen en binnen regio's in Nederland groeien.¹² Naast gebieden waar de bevolking groeit, zijn er gebieden met krimp en gebieden waar de bevolking zich stabiliseert. Niet alleen in de Randstad, maar ook in grote steden daarbuiten blijft er een aanzienlijke vraag naar nieuwe woningen bestaan. Tegelijkertijd hebben diverse gemeenten 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. Dit geldt ook voor vastgoed. Leegstand bij kantoren en detailhandel is aanzienlijk en door maatschappelijke en 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 dat de leegstand zal toenemen.¹³

Ook tekent zich een verschuiving af van uitleglocaties 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. Zowel inhoudelijk als qua krachtenveld zijn er grote verschillen tussen de opgaven bij dergelijke projecten. Er is vaker sprake van flexibel, tijdelijk gebruik van gronden en gebouwen. Wat nu een kantoor is, zou (tijdelijk) kunnen worden gebruikt voor bijvoorbeeld studentenwoningen, hotelfaciliteiten of nieuwe functies als indoor stadslandbouw. (Binnen)stedelijke ontwikkeling vraagt om een andere aanpak; bouwen moet daarbij vraaggerichter en goedkoper kunnen.

De laatste jaren vervangen nieuwe, vraaggerichte vormen van ontwikkelen de aanbodgerichte, overheidsgestuurde 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. Gemeenten bieden bijvoorbeeld meer zelfbouw kavels aan. Om aan de veranderde vraag te voldoen, wordt minder op uitleglocaties gebouwd en meer in de bestaande stad. Er ontstaat een praktijk van faciliterend grondbeleid, waarbij de overheid plannen (laat) realiseren zonder zelf grootschalige grondaankopen te doen.

10 Kamerstukken II, 1989/90. 20 691, nr. 1 (ontwerp Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig).

11 PAS BV en Platform 31, Nieuwe financieringsvormen in de gebiedsontwikkeling, Den Haag, 2015.

12 Planbureau voor de Leefomgeving, Demografische ontwikkelingen 2010-2040, Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit, Den Haag 2010, blz. 7.

13 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, Den Haag 2013, blz. 9.

Ontwikkelingen in het landelijk gebied

Lange tijd bepaalde de landbouw het grondbeleid in het landelijk gebied. Ruilverkaveling was daarbij het belangrijkste beleidsinstrument.¹⁴ Ruilverkaveling had tot doel om een betere en efficiëntere landbouw mogelijk te maken. De introductie van de Landinrichtingswet in 1985 luidde een koerswijziging in.¹⁵ De landbouw was niet langer allesbepalend in het landelijke gebied. Ook de overheidsdoelen met betrekking tot natuur, recreatie, landschap, infrastructuur en het waterbeheer werden van belang geacht. De herinrichting van het landelijk gebied werd daardoor in toenemende mate een instrument om deze overheidsdoelen te realiseren.

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 provinciale overheden. Per 1 januari 2014 zijn ook de investeringsbudgetten voor de inrichting van het landelijk gebied gedecentraliseerd en heeft een herijking plaatsgevonden. Deze was erop gericht om de landinrichting te versnellen en te vereenvoudigen.¹⁶

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.¹⁷ Het landinrichtingsinstrumentarium heeft vooral meerwaarde bij integrale gebiedsopgaven waarbij verschillende functies moeten worden gecombineerd.

Ook in het landelijk gebied dienen zich nieuwe opgaven aan. De landbouw staat voor een nieuwe schaa sprong. Natuurbeschermers spreken over het afronden van ontbrekende schakels en de vorming van nieuwe wildernissen (duinen, rivieren, wadden, bossen). Suburbanisatie van het landelijk gebied blijft in allerlei vormen doorgaan, zoals de oprukkende vrijetijdsector in de omgeving van de steden. Ook bevat het Deltaprogramma nieuwe investeringen in het landelijk gebied die op de lange termijn de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening moeten garanderen. Kortom, er blijven continu redenen voor integrale gebiedsprocessen waarin alle claims en belangen bij elkaar moeten worden gebracht en worden afgewogen. De instrumenten voor inrichting van het landelijk gebied kunnen dienen om deze processen te begeleiden en te ondersteunen in het kader van het provinciale omgevingsbeleid. Ook in het landelijk gebied nemen de verschillen toe. Landelijke gebieden die aantrekkelijk zijn voor nieuwe bewoners onderscheiden zich qua bevolkingssamenstelling en inkomensposities steeds meer van het perifere agrarisch platteland. De economische crisis en schaalvergroting in de landbouw leiden op veel plaatsen tot functiewijziging en functiemenging van gebouwen en gebieden.

Ontwikkelingen in de samenleving

Ook de samenleving zelf verandert door verdergaande individualisering, ruimere toegang tot informatie, de opkomst van sociale media en toenemende pluriformiteit. 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 om de opgaven aan te pakken. Dit wordt wel de 'energieke samenleving' genoemd.¹⁸ Ook de behoeften van de samenleving veranderen: werk is minder plaatsgebonden. Het landelijk gebied is steeds minder exclusief agrarisch, de mobiliteit neemt toe, het aantal eenpersoonshuishoudens groeit. De behoefte aan meer dynamiek in de gebouwde omgeving neemt toe. Een groeiende groep burgers en bedrijven wil in eigen beheer een goed ingerichte en prettige leefomgeving tot stand brengen. Zo bestaat onder woningzoekenden veel belangstelling om hun woonomgeving naar eigen inzicht in te richten.¹⁹

14 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. 299) en (thans) de Wet inrichting landelijk gebied (wet van 20 december 2006, Stb. 666).

15 Stb. 1985, 520.

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

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

18 Planbureau voor de Leefomgeving, De energieke samenleving, Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, Den Haag, 2011.

19 Woononderzoek Nederland (WoON), www.woononderzoek.nl.

De samenleving verwacht daarbij een overheid die snel reageert op initiatieven van burgers en bedrijven. Als gevolg van tegenstrijdige regels en ingewikkelde procedures die lang duren, kan die verwachting vaak niet worden waargemaakt. 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. Grondbeleid speelt bij al deze opgaven een belangrijke rol.

2.3 Visie op grondbeleid

De stelselherziening van het omgevingsrecht biedt de gelegenheid om de wettelijke instrumenten van het grondbeleid tegen het licht te houden. Uit de hierboven geschetste ontwikkeling van het grondbeleid blijkt dat de bestaande instrumenten, zoals onteigening, voorkeursrecht en herverkaveling van waarde blijven. Met het oog op de toekomst bestaat wel behoefte aan vernieuwing om goed te kunnen inspelen op de veranderende ruimtelijke opgaven.

De verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving ligt vooral bij gemeenten. Dit sluit aan bij de hoofdregel van de Omgevingswet dat de taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid moet behartigen in de eerste plaats bij de gemeentelijke overheden liggen (artikel 2.3, eerste lid, van de Omgevingswet.²⁰ Het grondbeleid in het stedelijk gebied is daarmee vooral een zaak van de gemeente. Bij de inrichting van het landelijke gebied speelt ook de provincie een belangrijke rol. Daarom berust de verantwoordelijkheid voor het grondbeleid in het landelijk gebied zowel bij de gemeente als de provincie.

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is aan de rijksoverheid de verantwoordelijkheid toebedeeld voor een goed systeem van ruimtelijke ordening, inclusief zorgvuldige, transparante ruimtelijke en infrastructurele besluiten.²¹ Tot deze verantwoordelijkheid behoort ook dat de rijksoverheid zorg draagt dat op alle bestuurlijke niveaus adequate wettelijke instrumenten beschikbaar zijn voor de uitvoering van het omgevingsbeleid.

Met het wetsvoorstel wil het kabinet bestuursorganen de wettelijke instrumenten in handen geven die passen bij de nieuwe opgaven. Het kabinet wil ruimere mogelijkheden bieden voor een vraaggerichte en flexibele aanpak van het grondbeleid, voor uitnodigingsplanologie, organische gebiedsontwikkeling en faciliterend grondbeleid.²² Daarbij wordt voorzien in een evenwichtig en gevarieerd instrumentarium voor zowel actief- als faciliterend grondbeleid. Dat betekent dat de mogelijkheden voor een faciliterend grondbeleid worden verruimd en versterkt. Faciliterend grondbeleid gaat uit van de mogelijkheden van uitnodigingsplanologie, waarbij ruimtelijke plannen niet langer een blauwdruk voor een gebied zijn, maar een uitnodiging om te komen met (innovatieve) oplossingen die leiden tot betere kwaliteit van het gebied. Dit stelt bestuursorganen in de gelegenheid om te ontwikkelen zonder grote financiële risico's en geeft private partijen meer ruimte voor eigen initiatieven.

Met een flexibel instrumentarium kunnen bestuursorganen sneller reageren op ontwikkelingen in de markt en worden de keuzemogelijkheden vergroot. In verband daarmee bevat het wetsvoorstel onder andere een nieuwe regeling voor kostenverhaal. Deze nieuwe regeling stelt gemeentebesturen in staat om in bepaalde gevallen af te zien van kostenverhaal. In de visie van het kabinet is grondbeleid namelijk maatwerk. Het te voeren beleid kan per gebied en per opgave verschillen. Bestuursorganen moeten per situatie en context kunnen bezien welke wijze van handelen en welk instrument het best past bij de concrete opgave. Bouwen op een uitleglocatie vraagt immers om een andere aanpak dan herontwikkeling in bestaand stedelijk gebied. 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.

Het kabinet streeft ernaar dat bestuursorganen een betere afweging kunnen maken tussen actief en faciliterend grondbeleid. Dit is nodig gelet op de risico's van actief grondbeleid, waarbij vermenging

20 Zie paragraaf 3.3.

21 Stcrt. 2012, 4888, blz. 12.

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

optreedt van de rol als overheid met een rol als ondernemer. Het wetsvoorstel biedt daarom een set van instrumenten en wettelijke voorzieningen voor de regie, regulering en ontneming van grondeigendom waarmee bestuursorganen van geval tot geval keuzes kunnen maken en zij - in combinatie met de andere instrumenten uit de Omgevingswet - hun gewenste omgevingsbeleid kunnen verwezenlijken.

3 STELSELHERZIENING OMGEVINGSRECHT

3.1 De maatschappelijke doelen van het omgevingsrecht

De maatschappelijke doelen van het omgevingsrecht als geheel (inclusief de regels voor grondeigendom) zijn opgenomen in artikel 1.3 van de Omgevingswet. De Omgevingswet 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.

Dit met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, van deze wet vormen deze maatschappelijke doelen het oogmerk van taak- en bevoegdheidsuitoefening van overheden, voor zover daarover geen specifieke regels zijn gesteld.

De Omgevingswet beoogt balans te brengen tussen beide doelen, door enerzijds de fysieke leefomgeving te verbeteren wanneer de kwaliteit tekort schiet en anderzijds een betere samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau mogelijk te maken. De Omgevingswet draagt zo bij aan de versterking van de economie en aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land. De Omgevingswet laat ruimte voor private en publieke initiatieven en helpt een fysieke leefomgeving te bewerkstelligen die veilig, gezond en prettig is om in te leven.²³

3.2 De verbeterdoelen van de stelselherziening

Naast de maatschappelijk doelen zijn aan de stelselherziening ook vier verbeterdoelen ten grondslag gelegd.²⁴ Deze verbeterdoelen geven aan wat de regering wil bereiken met de stelselherziening van het omgevingsrecht. De vier verbeterdoelen 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.

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 Omgevingswet kent een zestal kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels (waaronder het omgevingsplan), algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Voor de overheidsinterne sturing zijn omgevingswaarden en instructieregels de belangrijkste instrumenten. Daarnaast omvat de Omgevingswet ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en te effectueren, zoals procedurebepalingen, regelingen voor toezicht en handhaving, gedoogbeschikkingen en voorkeursbeschikkingen.

23 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 20 (MvT).

24 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 7 (MvT).

Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in de behoefte om ook de regelgeving voor grondeigendom te harmoniseren, eenvoudiger en inzichtelijker te maken. Zo stamt bijvoorbeeld de huidige Ontheffingswet uit 1851 en is deze door de vele wijzigingen sindsdien een moeilijk leesbare en toepasbare regeling geworden. In het wetsvoorstel wordt deze regelgeving gemoderniseerd. Ook voor kostenverhaal is een vereenvoudiging voorgesteld, waardoor meer flexibiliteit wordt geboden. Daarbij worden de mogelijkheden van kostenverhaal geschikter gemaakt voor uitnodigingsplanologie. Hierdoor kan beter met onzekerheden worden omgegaan en kunnen ook toekomstige ontwikkelingen gerealiseerd worden en betaalbaar blijven.

Voor de procedures van de in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de procedures van de Omgevingswet (hoofdstuk 16) die de Awb als uitgangspunt hebben.²⁵

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.

Het samenbrengen van de instrumenten voor grondeigendom in één wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet 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 grond. Richtinggevend bij deze keuze is het principe dat waar mogelijk het minst bezwarende instrument wordt ingezet. 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

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 om keuzes te maken. Die ruimte voor bestuursorganen wordt – uitgaande van hun wettelijke taken en bevoegdheden – bepaald door regels die bij of krachtens de Omgevingswet worden gesteld. De 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.

In het wetsvoorstel wordt bestuurlijke afwegingsruimte vooral vormgegeven door de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk te leggen bij decentrale overheden. Grondbeleid kan per gebied en per opgave verschillen en is maatwerk. Het is daarom bij uitstek een decentrale aangelegenheid. 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. Gemeenteraden, algemeen besturen van waterschappen, provinciale staten en de verantwoordelijke ministers krijgen in het wetsvoorstel zelf de bevoegdheid om te besluiten tot onteigening.

25 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 208 en volgende (MvT).

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 meerdere overheden betrokken bij het verlenen van die toestemming. Overigens mag de initiatiefnemer zelf kiezen om de toestemming voor zijn activiteiten in meerdere 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.

Het versnellen van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving is geen doel van dit wetsvoorstel. Gebiedsontwikkelingen kunnen wellicht sneller tot stand komen, omdat het instrumentarium meer is toegesneden op de huidige en toekomstige opgaven in de fysieke leefomgeving.

3.3 Uitgangspunten van de stelselherziening

Op basis van de vier hierboven genoemde doelen is een aantal beleidsmatige uitgangspunten geformuleerd voor de stelselherziening. Deze uitgangspunten zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.²⁶ De belangrijkste uitgangspunten voor het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet zijn de volgende.

Bestuurlijke taakverdeling

Bij het wetsvoorstel is voor de bevoegdheden van gemeenten, provincies en Rijk aangesloten bij de algemene criteria voor de verdeling van taken en bevoegdheden in de Omgevingswet. Het wetsvoorstel 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 gemeenten liggen en waar het gaat om het waterbeheer, bij de waterschappen.

De gemeenten spelen een hoofdrol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Gemeenten dragen zorg voor de openbare ruimte, delen de schaarse ruimte toe aan maatschappelijke functies en zijn het bevoegd gezag voor veruit de meeste activiteiten van burgers en bedrijven. Ook het rijk en de provincies hebben een rol in de zorg voor de fysieke leefomgeving, zoals bij het landinrichtingsinstrumentarium. Net als onder de Wet inrichting landelijk gebied ligt de bevoegdheid om herverkeveling toe te passen bij de provincies.

Uitgangspunt is dat elk bestuursorgaan sturingsmogelijkheden behoudt voor activiteiten die zijn taken raken en om die reden betrokken wordt bij de besluitvorming. Hiervoor geldt het adagium 'bij een taak hoort een bevoegdheid'. Dit sluit ook aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat elke overheid de beschikking krijgt over de benodigde instrumenten om haar eigen omgevingsbeleid en grondbeleid uit te voeren.

Vertrouwen

De Omgevingswet is gebaseerd op vertrouwen.²⁷ De wetgever gaat er van uit 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.

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

27 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 45-48 (MvT).

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 getreden²⁸ en bij de interbestuurlijke verplichtingen (afstemmingsvereisten) in de Omgevingswet. De Omgevingswet bevat minder regels die vooral 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 en dat zij daarmee rekening moeten houden.²⁹ In dit wetsvoorstel wordt hiermee rekening gehouden. Zo worden de bevoegdheden ten aanzien van de inrichting van het landelijk gebied neergelegd bij gedeputeerde staten van de provincie waarin het in te richten landelijk gebied geheel of in hoofdzaak ligt. Gedeputeerde staten is zelf verantwoordelijk om afstemming te zoeken met gedeputeerde staten van een andere provincie, als daarin een deel het in te richten gebied ligt. Deze afstemming wordt in het wetsvoorstel niet expliciet voorgeschreven.

Gelijkwaardige bescherming en rechtsbescherming

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit onder het nieuwe stelsel gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. Ook mag vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers niet leiden tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden.

De bescherming van private partijen speelt bij grondeigendom een belangrijke rol. De instrumenten voor grondeigendom maken het immers mogelijk dat overheden ingrijpen in een eigendomsrecht van private partijen.³⁰ Een goede bescherming van eigendom tegen ingrepen door de overheid is voor het kabinet een belangrijke voorwaarde. Het kabinet stelt voor geen verdergaande ingrepen in grondeigendom mogelijk te maken en beoogt met het wetsvoorstel deze belangen te waarborgen.

Vergeleken met de huidige wetgeving biedt het wetsvoorstel een ten minste gelijkwaardige bescherming aan burgers en bedrijven tegen aantasting van eigendomsrechten. Dit gebeurt niet alleen met besluitvormingsprocessen en rechtsbescherming, die een waarborg bieden voor de kwaliteit van de besluitvorming door bestuursorganen.³¹ 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 die in de Wet ruimtelijke ordening waren aangewezen.

Wetgevingstechnische uitgangspunten

In de structuur van de Omgevingswet zijn al hoofdstukken gereserveerd voor de regelgeving voor grondeigendom. Daarom zal inbouw van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet geen grote gevolgen hebben voor de structuur van de Omgevingswet. De onderdelen van de oorspronkelijke wetten die opgaan in de Aanvullingswet worden verdeeld over de verschillende hoofdstukken van de Omgevingswet.

De wetgevingstechnische uitgangspunten die zijn gehanteerd voor de Omgevingswet blijven onverkort gelden. Het betreft onder meer:

- zo min mogelijk afwijken van de Algemene wet bestuursrecht (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.

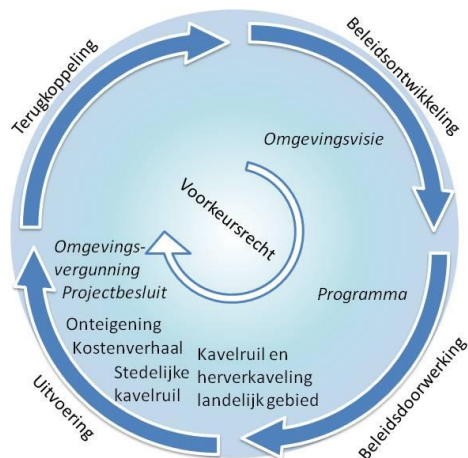
28 Stb. 2012, 276.

29 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 47-48 (MvT).

30 Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261 (Motie van de Leden Veldman en Ronnes).

31 De regering hecht groot belang aan zorgvuldige procedures om zo de rechtsbescherming van eigenaren en belanghebbenden te borgen.

Figuur 3.1 – instrument grondeigendom in de beleidscyclus



De Omgevingswet biedt een vernieuwd instrumentarium waarmee invulling wordt gegeven aan de beleidscyclus.³² Deze cyclus is onder meer afgeleid uit analyse van EU-richtlijnen op het gebied van de fysieke leefomgeving. De beleidscyclus ligt ten grondslag aan de structuur en het instrumentenpalet van de Omgevingswet en de algemene maatregelen van bestuur. Het is een denkmodel dat overheden kunnen gebruiken om te komen tot een evenwichtige en effectieve inzet van het wettelijke instrumentarium.

Ook de instrumenten voor grondeigendom in dit wetsvoorstel geven invulling aan de beleidscyclus en bestrijken elk een deel of delen van de beleidscyclus. Bij de meeste instrumenten voor grondeigendom ligt het zwaartepunt in de uitvoeringsfase (zie figuur 3.1). De inzet van de voorkeursrechtbeschikking kan daarentegen juist in de beleidsontwikkelingsfase een belangrijke meerwaarde hebben. Door het in een vroeg stadium van planvorming inzetten van dit instrument, kunnen bestuursorganen bijvoorbeeld voorkomen dat maatschappelijke ongewenste grondposities worden ingenomen door marktpartijen. Het inrichtingsinstrumentarium voor het landelijk gebied bestrijkt zowel de fase van de beleidsdoorwerking (met het inrichtingsprogramma) als de uitvoering (met het inrichtingsbesluit). Hoewel stedelijke kavel en kavelruil in landelijk gebied in principe in elke fase kunnen worden gebruikt, zullen deze vooral in de uitvoeringsfase plaatsvinden.

3.4 Verhouding met 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 Omgevingswet (de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit)³³ en de instrumenten in dit wetsvoorstel.

De integratie van de instrumenten voor grondeigendom in de kerninstrumenten is deels mogelijk. Bij de inrichting van het landelijk gebied leidt dit bijvoorbeeld tot de constructie waarbij het huidige landinrichtingsplan overgaat in twee instrumenten die passen binnen het stelsel van de Omgevingswet: het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit. Dit was nodig omdat deze wet een heldere scheiding aanbrengt tussen beleid en normstelling, terwijl het landinrichtingsplan juist een hybride karakter heeft.

Voor de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking is geen voldoende overeenkomstig instrument beschikbaar in de Omgevingswet. Integratie ligt om materiële en procedurele redenen niet

32 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 21-24 (MvT).

33 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.

in de rede. De onteigeningsbeschikking en de voorkeursrechtbeschikking zullen daarom als zelfstandige ondersteunende besluiten in de Omgevingswet worden opgenomen, vergelijkbaar met de gedoogbeschikking, die al onderdeel is van de Omgevingswet (hoofdstuk 15).

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan over de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving in zijn bestuursgebied. De visievorming op verschillende terreinen, waaronder ook grondbeleid, wordt in de omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden. Daarbij kan worden gedacht aan de sloopopgaven in krimpgebieden, binnenstedelijke transformaties, de verwezenlijking van nieuwe woongebieden, de herstructurering van bedrijventerreinen, de aanpak van leegstaande kantoren en het behoud van aantrekkelijke winkelgebieden.

Bij visievorming over deze onderwerpen speelt het instrumentarium uit dit wetsvoorstel een belangrijke rol. Bestuursorganen zullen in de fase van beleidsontwikkeling ook uitvoeringsstrategie en het te voeren grondbeleid moeten betrekken. Het wetsvoorstel kent in de fase van beleidsvorming al verschillende bevoegdheden. Denk bijvoorbeeld aan de bevoegdheid om bij het vaststellen van de omgevingsvisie projecten van publiek belang aan te wijzen waar kan worden afgezien van kostenverhaal. De omgevingsvisie is verder één van de grondslagen voor het vestigen van een voorkeursrecht. Hierdoor kunnen bestuursorganen in een vroeg stadium van planvorming het voorkeursrecht inzetten en voorkomen dat grondposities worden ingenomen die het bereiken van maatschappelijke opgaven belemmeren.

Programma

De Omgevingswet kent verplichte en vrijwillige programma's. Met het wetsvoorstel wordt hieraan het vrijwillige inrichtingsprogramma voor het landelijk gebied toegevoegd. Gedeputeerde staten kunnen een inrichtingsprogramma vaststellen.³⁴ Het inrichtingsprogramma bevat de beleidsmatige onderbouwing van de voorgenomen inrichting van het betrokken gebied. Alleen gedeputeerde staten die het inrichtingsprogramma vaststellen, zijn hieraan gebonden (zie verder paragraaf 6.2). Evenals een omgevingsvisie, is ook een programma een grondslag zijn voor het vestigen van een voorkeursrecht.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan is een voor gemeenten gebiedsdekkende regeling waarin in ieder geval alle 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 ruimtelijke ordening', maar kan alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvatten. In het omgevingsplan worden functies aan locaties toegedeeld en wordt aangegeven op welke wijze en onder welke voorwaarden deze functies ter plaatse kunnen worden gerealiseerd en uitgeoefend. Daarnaast kan een omgevingsplan ook andere regels bevatten, zoals omgevingswaarden, beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen.

In het wetsvoorstel wordt bij onteigening het onteigeningsbelang verbonden aan de toedeling van functies. Het omgevingsplan zal in het merendeel van de gevallen de motivering voor het onteigeningsbelang bieden. Het omgevingsplan is ook een vestigingsgrondslag voor een voorkeursrechtbeschikking voor zover daarbij een concrete functie is toegedeeld en met het oog daarop regels zijn gesteld. Ook bevat het omgevingsplan de regels voor kostenverhaal.

Projectbesluit

Het projectbesluit is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet.³⁵ Hiermee kunnen het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten of de minister van Infrastructuur en Milieu 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 kan alle benodigde toestemmingen voor het project bevatten. Het projectbesluit kan

34 Artikel 3.14a van het wetsvoorstel.

35 Afdeling 5.2 van de Omgevingswet.

een omgevingsplan direct wijzigen en kan gelden als een omgevingsvergunning. Voor projecten voor hoofdinfrastructuur voorziet de Omgevingswet in een projectbesluit vervangt het tracébesluit dat de minister van Infrastructuur en Milieu vaststelt.³⁶

Dit projectbesluit kan dienen als onderbouwing van het onteigeningsbelang. Verder kan een projectbesluit dienen als grondslag voor het vestigen van voorkeursrecht. Als het wenselijk is om het inrichtingsinstrumentarium in te zetten bij de inpassing van infrastructurele ingrepen in de bestaande ruimtelijke structuur, dan kan de coördinatie-regeling van afdeling 3.5 Awb het projectbesluit gecoördineerd worden toegepast met het inrichtingsbesluit.

36 Artikel 5.46 van de Omgevingswet.

4 VOORKEURSRECHT

4.1 Inleiding, doelstelling en uitgangspunten

Het vestigen van een voorkeursrecht is één van de instrumenten voor grondeigendom om beleid of initiatieven over de fysieke leefomgeving tot uitvoering te kunnen brengen. Het instrument houdt kort gezegd in dat een gemeenteraad, de provinciale staten of de minister van Infrastructuur en Milieu een voorkeursrecht kunnen gronden. Als de eigenaar deze gronden vervolgens wil verkopen, moet die deze eerst te koop aanbieden aan het bevoegd gezag dat het voorkeursrecht heeft gevestigd. Het vestigen van een voorkeursrecht kan alleen op gronden voor zover die deel uitmaken van een locatie waaraan in een omgevingsrechtelijk besluit een niet-agrarische functie is toegedeeld dan wel toegedacht. Hierbij moet het huidige gebruik afwijken van deze nieuwe functie. Denk bijvoorbeeld aan een voormalig industriegebied dat wordt getransformeerd en dat daartoe in het omgevingsplan de functie wonen heeft gekregen.

Bestuursorganen kunnen in een vroeg stadium van planvorming (bij de omgevingsvisie of zelfs voorafgaand daaraan) een voorkeursrecht vestigen om te voorkomen dat grondposities worden ingenomen door marktpartijen, die gewenste maatschappelijke ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving belemmeren. Het vroegtijdig, strategisch en gericht inzetten van dit instrument kan een bijdrage leveren aan bijvoorbeeld binnenstedelijke herstructurering door te voorkomen dat versnippering of een ongunstige verkaveling ontstaat door verkoop van gronden aan derden. Daarnaast geeft vestiging van een voorkeursrecht de overheid betere mogelijkheden om regie te voeren, ook bij laagconjunctuur en faciliterend grondbeleid. Verder helpt het instrument om publieke voorzieningen te realiseren, die voor de markt niet rendabel zijn.

Met de regeling van het voorkeursrecht worden drie doelen nagestreefd:

- versterking van de regisserende rol van de overheid,
- verbetering van de onderhandelingspositie van de overheid op de grondmarkt,
- beheersing van de grondprijzen.³⁷

De vestiging van een voorkeursrecht beperkt de beschikkingsmacht van de eigenaar over zijn gronden en daarmee zijn eigendomsrecht. Het staat de eigenaar niet meer vrij om de desbetreffende gronden aan een derde te vervreemden. Gelet op deze beperking van het eigendomsrecht is een uitgewerkte regeling op het niveau van de wet noodzakelijk, net als nu het geval is in de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Aanleiding

In 1985 is de Wet voorkeursrecht gemeenten in werking getreden en daarna een sindsdien ingrijpend herzien en vereenvoudigd.³⁸ De Wet voorkeursrecht gemeenten geeft gemeenten de mogelijkheid om eigendomsverhoudingen in een plangebied te bevrozen.

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.³⁹

In 2002 is de Wet voorkeursrecht gemeenten aangepast om een aantal een aantal reparaties door te voeren.⁴⁰ Daarbij is naar aanleiding van de zogenoemde november arresten van de Hoge Raad artikel

37 Kamerstukken II 1994/95, 24 235, nr. 3 (MvT).

38 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.

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

40 Kamerstukken II 2000/01, 27 750, nr. 3, blz. 1 (MvT).

26 gewijzigd.⁴¹ Deze wijziging had tot doel om bepaalde rechtshandelingen onder de werking van artikel 26 van de Wet voorkeursrecht gemeenten te brengen. Het gaat dan om rechtshandelingen die zodanig zijn opgezet dat formeel geen vervreemding zal plaatsvinden gedurende het bestaan van het voorkeursrecht, maar die materieel hetzelfde resultaat hebben.⁴²

In 2004 werd het toepassingsgebied van het instrument verruimd, waarbij alle gemeenten de bevoegdheid kregen om een voorkeursrecht te vestigen.⁴³ In 2008 kregen ook de provincie en de minister van Infrastructuur en Milieu (destijds: VROM) deze bevoegdheid.⁴⁴

In de loop der tijd is ook de context van het grondbeleid gewijzigd, van grootschalige uitleglocaties naar meer kleinschalige en binnenstedelijke ontwikkelingen, transformatie en herstructurering.

Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten

In het licht van de voorgenomen inbouw in de Omgevingswet⁴⁵ en gelet op de historie van het instrument 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.⁴⁶ Uit deze evaluatie blijkt dat het merendeel van de overheden en deskundigen vóór behoud van het instrument is. Het geeft gemeenten een noodzakelijk sturingsinstrument, waarmee ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving sneller en met de gewenste kwaliteit kunnen worden gerealiseerd. Uit de evaluatie blijkt ook dat gemeenten het voorkeursrecht op dit moment terughoudender dan voorheen toepassen en dat ze hier strategischer en zorgvuldiger mee omgaan. Een aantal marktpartijen 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 de positie van de eigenaar op wiens gronden een voorkeursrecht wordt gevestigd. Met dit wetsvoorstel wordt hieraan tegemoet gekomen:

- door aanpassing van de regels over bekendmaking en inwerkingtreding van de voorkeursrechtbeschikking,
- door aanscherping van de maximale geldingsduur van de voorkeursrechtbeschikking,
- door een nieuwe regeling voor het vervallen van de voorkeursrechtbeschikking en een betere afstemming tussen onteigening en vestiging van een voorkeursrecht door een nieuwe uitzondering op de aanbiedingsplicht.

Daarnaast omvat dit wetsvoorstel nog enkele technische aanpassingen. In de evaluatie is een aantal verbetervoorstellen voor de regeling van het voorkeursrecht gegeven, te weten:

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

Een deel van deze verbetervoorstellen is uitgewerkt in dit wetsvoorstel - al dan niet in aangepaste vorm - en wordt in paragraaf 4.2 nader toegelicht bij de relevante onderdelen.

Gemeenteraden dienen zorgvuldig af te wegen of zij een voorkeursrecht willen vestigen. Dit vloeit al voort uit de Awb. Daarbij dient de gemeenteraad uiteraard de belangen van de eigenaren te

41 Bij de beoordeling van de middelen moet worden uitgegaan van hetgeen de Hoge Raad 10 november 2000 en van 17 november 2000, NJ 2001, 288, m.nt. P.C.E. van Wijmen en W.M. Kleijn onder HR 17 november 2000, NJ 2001, 289, RvdW 2000, 221 en NJ 2001, 289, m.nt. P.C.E. van Wijmen en W.M. Kleijn.

42 Kamerstukken II 2000/01, 27 750, nr. 3, blz. 5 (MvT).

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

44 Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, Stb 2008 180.

45 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 322-323 (MvT).

46 Kamerstukken II 2015/16, 27 581, nr. 53, bijlage 4 (brief grondbeleid).

betrekken, te beoordelen of inzet van voorkeursrecht evenredig is, gelet op het te dienen algemeen belang ten opzichte van de belangen van eigenaar. De beschikking dient dit draagkrachtig te motiveren, daarbij hoort ook een financiële afweging. Inperking van het voorkeursrecht zou leiden tot verdere juridificering en veel beroepsprocedures. Immers, wat bijvoorbeeld een maatschappelijk doel is, is niet gemakkelijk juridisch sluitend te maken.

4.2 Nadere toelichting op het voorstel

Bij de uitwerking van het voorkeursrecht gelden naast de algemene, in hoofdstuk 3 beschreven verbeterdoelen en uitgangspunten ook specifiek de volgende uitgangspunten:

- De reikwijdte van het voorkeursrecht blijft ongewijzigd.
- De vestigingsgrondslagen worden niet verruimd of beperkt, de positie van de eigenaar wordt verbeterd.
- Het besluit tot vestiging van een voorkeursrecht wordt als voorkeursrechtbeschikking opgenomen in de Omgevingswet via de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

Hieronder wordt het voorstel op onderdelen verder toegelicht.

Voorkeursrechtbeschikking

De voorkeursrechtbeschikking is een ambtshalve besluit waarmee een bevoegd gezag een voorkeursrecht kan vestigen. Dit is een beschikking in de zin van artikel 1:3 Awb. Het is ook een beperkingenbesluit als bedoeld in de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Het is een beschikking die een beperking tot gevolg heeft. De beschikkingsmacht van de eigenaar wordt namelijk beperkt, waardoor er een inbreuk op zijn eigendom wordt gemaakt.

De voorkeursrechtbeschikking vertoont op deze onderdelen gelijkenis met de gedoogplichtbeschikking in de Omgevingswet. De voorkeursrechtbeschikking wordt niet geïntegreerd in één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, maar blijft bestaan als zelfstandige figuur.

Bevoegd gezag

De bevoegdheid tot het geven van een voorkeursrechtbeschikking is in het wetsvoorstel toegekend aan de gemeenteraad, provinciale staten en de minister van Infrastructuur en Milieu. Dit is ongewijzigd ten opzichte van huidige regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten. Een voorkeursrechtbeschikking blokkeert in hoge mate de vrije verhandelbaarheid van de gronden en vormt daarmee een inbreuk op het eigendomsrecht. Om die reden kan de bevoegdheid tot het nemen van een voorkeursrechtbeschikking niet worden gedelegeerd of gemandateerd.

Het college van burgemeester en wethouders en het college van gedeputeerde staten hebben de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen voor de duur van drie maanden. De minister van Infrastructuur en Milieu heeft deze bevoegdheid niet. De reden daarvoor is dat de minister bevoegd is tot het geven van een voorkeursrechtbeschikking op alle vestigingsgrondslagen en desgewenst al slagvaardig kan opereren door op korte termijn een voorkeursrecht te vestigen.

In het wetsvoorstel wordt de bevoegdheid tot het intrekken van een voorkeursrechtbeschikking toegekend aan het bevoegd gezag dat de beschikking heeft genomen, dus de gemeenteraad, provinciale staten en de minister van Infrastructuur en Milieu. Dit is een verandering ten opzichte van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Het is niet passend meer dat het ene bestuursorgaan een beschikking neemt en een ander weer bevoegd is tot intrekking daarvan.

Vestigingsgrondslagen en bijkomende voorwaarden

Voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking door het bevoegd gezag moet een grondslag hebben in een omgevingsbesluit.⁴⁷ Het bevoegd gezag kan een voorkeursrecht vestigen op gronden, voor zover die deel uitmaken van een locatie waaraan:

- a. in een vastgesteld omgevingsplan een concrete functie is toegedeeld en met het oog daarop regels zijn gesteld,

⁴⁷ Artikelen 9.3 tot en met 9.7 van het wetsvoorstel.

- b. in een programma een concrete functie is toegeedeeld en met het oog daarop regels zijn gesteld,
- c. in een omgevingsvisie een concrete functie is toegeedeeld en met het oog daarop regels zijn gesteld,
- d. in een omgevingsvisie een moderniseringslocatie is toegedacht,
- e. een concrete functie is toegedacht en die functie niet is opgenomen in een omgevingsvisie of een programma.

Voor de grondslagen genoemd in de onderdelen a t/m c en e gelden daarbij de volgende voorwaarden:

- a. de toegeedeelde of toegedachte functie is niet-agrarisch,
- b. het bestaande gebruik wijkt af van de toegeedeelde of toegedachte functie.

Voor onderdeel d gelden deze voorwaarden niet.

Eén van de uitgangspunten bij het wetsvoorstel is dat het voorkeursrecht geen ruimere reikwijdte krijgt dan het in de Wet voorkeursrecht gemeenten heeft. De bovengenoemde omgevingsbesluiten waarop het besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht nu nog is gebaseerd kunnen een bredere reikwijdte hebben dan de instrumenten in de huidige Wet ruimtelijke ordening. Om de reikwijdte van de voorkeursrechtbeschikking gelijk te houden, is daarom een beperking aangebracht: aan de locatie waarvan de gronden deel uitmaken waarop het bevoegd gezag een voorkeursrecht wil vestigen, moet een concrete niet-agrarische zijn toegeedeeld of toebedacht en met het oog daarop regels zijn gesteld. Het bestaande gebruik moet afwijken van de toegeedeelde of toegedachte functie.

Wanneer een gebied in een omgevingsvisie is aangewezen als moderniseringslocatie wordt al het bestaand gebruik geacht om af te wijken van de toegeedeelde functie(s).⁴⁸ Daarom geldt hier niet de voorwaarde van afwijkend gebruik.

De voorbereiding van de voorkeursrechtbeschikking

De voorkeursrechtbeschikking wordt voorbereid en gegeven volgens de standaardregeling van hoofdstuk 4 Awb voor het nemen van een beschikking. Doorgaans geeft het college van burgemeester en wethouders of het college van gedeputeerde staten eerst een voorkeursrechtbeschikking vooruitlopend op een voorkeursbeschikking van de gemeenteraad of provinciale staten. Deze bestendiging van de voorkeursrechtbeschikking dient plaats te vinden binnen drie maanden.⁴⁹ Dit blijft gelijk aan de regeling zoals die nu is onder de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Zoals ieder besluit op grond van de Awb moet een voorkeursrechtbeschikking zorgvuldig worden voorbereid en deugdelijk worden gemotiveerd. Het bevoegd gezag moet een evenredige belangenafweging maken. Een deugdelijke motivering houdt onder meer in dat de aanleiding en de noodzaak van de voorkeursrechtbeschikking wordt beschreven. Het bevoegd gezag moet motiveren dat het publieke belang rechtvaardigt dat een voorkeursrechtbeschikking wordt genomen en dat gekozen is voor het minst ingrijpende instrument.

Verder is van belang dat de overheid niet meer risico aangaat dan de financiële situatie toelaat. Dit vereist een deugdelijke onderbouwing van de financiële uitvoerbaarheid van de beschikking. Het kabinet is van mening dat het niet nodig is om daarvoor aanvullende eisen aan het motiveringvereiste op grond van de Awb te stellen of randvoorwaarden in het wetsvoorstel op te nemen.

Deze voorkeursrechtbeschikking wijst de gronden aan waarop een voorkeursrecht wordt betrekking heeft door vermelding van de kadastrale aanduiding van de gronden zaken en de namen van de eigenaren en rechthebbenden met betrekking tot deze gronden. Bij de beschikking worden in ieder geval de (juridische) gronden vermeld waarop de beschikking rust. Ook wordt een nadere motivering gegeven van het algemeen belang, de noodzaak en de urgentie van de onteigening en de kadastrale aanduiding van de gronden waarop de beschikking betrekking heeft.

48 Zie ook artikel 4.18 van de Omgevingswet: in het omgevingsplan kunnen locaties worden aangewezen 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 toegeedeelde functie.

49 Artikel 9.11, eerste lid, onder a, van het wetsvoorstel.

Bekendmaking, mededeling en inwerkingtreding

In overeenstemming met de uitgangspunten van de Omgevingswet wordt voor de bekendmaking en mededeling van de voorkeursrechtbeschikking aangesloten bij de regeling in de Awb (artikel 3:40 Awb). De beschikking wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking van de beschikking aan de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.⁵⁰ Dit is een wijziging ten opzichte van de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten. De voorkeursrechtbeschikking wordt ter inzage gelegd op een door het bevoegd gezag aangewezen plaats. Van de terinzagelegging van de beschikking wordt mededeling gedaan door middel van publicatie in de Staatscourant en op een andere geschikte wijze.⁵¹

Het voorstel is om de voorkeursrechtbeschikking in via de op dit wetsvoorstel gebaseerde algemene maatregel van bestuur (Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet) aan te merken als omgevingsdocument en te bepalen dat deze worden geregistreerd in het aangewezen register (Register Omgevingsdocumenten). Ook dit is nieuw ten opzichte van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Artikel 16.3 van de Omgevingswet regelt dat omgevingsdocumenten door de betrokken bestuursorganen aan een ieder elektronisch beschikbaar moeten worden gesteld via de landelijke voorziening als bedoeld in artikel 20.12 van de Omgevingswet. Zodra het Register Omgevingsdocumenten het mogelijk maakt, zal registratie hierin plaatsvinden.

De inwerkingtreding van een voorkeursrechtbeschikking wordt gekoppeld aan het tijdstip van registratie in het aangewezen register. Daarmee is de tijd die verstrijkt tussen het moment waarop een beschikking in werking treedt en het moment dat de beschikking kenbaar is, zo beperkt mogelijk. Met deze nieuwe regeling wordt voorkomen dat eigenaren anticiperend op de inwerkingtreding van een voorkeursrechtbeschikking hun grond alsnog aan derden. In het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet zal de registratie verder worden uitgewerkt.

Met deze regeling wordt invulling gegeven aan de toezegging aan de Tweede Kamer.⁵² De minister van Infrastructuur en Milieu heeft in het kader van de evaluatie van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken laten weten het wenselijk te achten dat gemeentelijke voorkeursrechten in het Kadaster worden geregistreerd en pas in werking treden, zodra deze in de openbare registers van het Kadaster zijn ingeschreven. Daarbij heeft de minister vermeld dat de nieuwe regeling voor registratie en inwerkingtreding van gemeentelijke voorkeursrechten bij de Omgevingswet zou worden meegenomen.⁵³

Onder het nieuwe Digitale Stelsel van informatievoorziening wordt dit een inschrijving van de voorkeursrechtbeschikking in het Register Omgevingsdocumenten.⁵⁴

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 één 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. Hierdoor 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. Bovendien kan dit ertoe leiden dat gevestigde hypotheekengeldingen ongeldig zijn. In de publicatie in de Staatscourant worden geen percelen vermeld waarop het voorkeursrecht is gevestigd. Het gemeentelijke beperkingenregister, waarin een gemeentelijk voorkeursrecht 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 het wetsvoorstel de kenbaarheid van voorkeursrechtbeschikkingen verbeterd.

50 Artikel 3:41 Awb.

51 Artikel 16.33 van het wetsvoorstel.

52 Kamerstukken II 2009/10, 31 285, nr. 18 (brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu d.d. 15 februari 2010).

53 Kamerstukken II 2011/12, 33 323, nr. 1 (brief van de minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 29 juni 2012).

54 Artikel 20.20 van de Omgevingswet.

Geldingsduur

De maximale geldingsduur van de voorkeursrechtbeschikking blijft ongewijzigd. Nieuw is dat een voorkeursrechtbeschikking die is gegeven op basis van een concrete functie in een omgevingsplan, van rechtswege vervalt vijf jaar na dagtekening van de voorkeursrechtbeschikking, tenzij het voorkeursrecht tijdig is verlengd.⁵⁵

De geldingsduur van een voorkeursbeschikking hangt af van de grondslag van het voorkeursrecht en het bevoegd gezag dat de beschikking geeft:

- Een voorkeursrechtbeschikking die is gegeven door het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening van de voorkeursrechtbeschikking,⁵⁶
- Een voorkeursrechtbeschikking die is gegeven voor grond waaraan geen concrete functie is toegedacht in een omgevingsvisie of een programma, of een beschikking die is genomen op basis van een omgevingsvisie vervalt van rechtswege drie jaar na dagtekening van de voorkeursrechtbeschikking,⁵⁷
- Een voorkeursrechtbeschikking die is gegeven op basis van een omgevingsplan of een programma vervalt van rechtswege vijf jaar na dagtekening van de voorkeursrechtbeschikking, tenzij het voorkeursrecht tijdig eenmalig is verlengd. Deze laatste is nieuw ten opzichte van de Wet voorkeursrecht gemeenten.⁵⁸

Onder de Wet voorkeursrecht gemeenten vervalt het besluit tot vestiging van een voorkeursrecht op grond van een bestemmingsplan nu van rechtswege tien jaar na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan. Daarmee wordt aangesloten bij de planperiode van tien jaar van het bestemmingsplan. Het omgevingsplan kent echter, anders dan het bestemmingsplan, geen planperiode.⁵⁹ Het eveneens aansluiten bij het omgevingsplan zou, als een aanzienlijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie, tot gevolg hebben dat een voorkeursrechtbeschikking op basis van een omgevingsplan een onbeperkte geldingsduur zou hebben. Het kabinet acht dit niet wenselijk, omdat een eigenaar 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 grond is belast met een voorkeursrecht, zonder dat dit nog langer noodzakelijk is.

De regeling in het wetsvoorstel zal per saldo naar verwachting tot een kortere vestigingsduur van een voorkeursrecht leiden. Deze wijziging biedt enerzijds een betere bescherming voor de eigenaar en anderzijds meer duidelijkheid voor het bevoegd gezag. Met deze regeling wordt geborgd dat een voorkeursrechtbeschikking alleen blijft gelden zolang dat nodig is.

Intrekking en vervallen van een voorkeursrechtbeschikking

Gronden mogen niet onredelijk lang belast blijven met een voorkeursrecht. Daarom is in het wetsvoorstel geregeld dat de voorkeursrechtbeschikking van rechtswege vervalt als de geldingsduur is verstreken en dat de beschikking onverwijld wordt ingetrokken als deze niet meer voldoet aan de voor vestiging geldende eisen.⁶⁰

Een eigenaar kan ook verzoeken om intrekking. Omdat op een dergelijk verzoek is de algemene regeling uit de Awb van toepassing is⁶¹, stelt het kabinet voor om hiervoor geen afzonderlijke regeling in het wetsvoorstel meer op te nemen. 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.⁶² Het bevoegd gezag voor de intrekking is dezelfde die ook de voorkeursrechtbeschikking heeft gegeven. Dat laatste is een wijziging ten opzichte van de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten.

55 Artikel 9.11, eerste lid, onder c, van het wetsvoorstel.

56 Artikel 9.11, eerste lid, onder a, van het wetsvoorstel.

57 Artikel 9.11, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel.

58 Artikel 9.11, eerste lid, onder c, tweede lid, van het wetsvoorstel.

59 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 148 (MvT).

60 Artikelen 9.11 en 9.14 en van het wetsvoorstel.

61 Titel 4.1 Awb.

62 Artikel 4:13 en volgende Awb.

De voorkeursrechtbeschikking vervalt in het wetsvoorstel ook wanneer een eigenaar zijn grond te koop heeft aangeboden aan het bevoegd gezag en het bevoegd gezag afziet van de koop. Dit is nieuw ten opzichte van de huidige regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten. Dit rechtsgevolg treedt alleen in bij voorkeursrechtbeschikkingen die zijn gebaseerd op een omgevingsplan en pas in nadat de termijn van vijf jaar van de voorkeursrechtbeschikking is verlengd.⁶³ Voor het bevoegd gezag betekent dit dat het voordat de termijn van vijf jaar afloopt moet beslissen of de voorkeursrechtbeschikking wordt verlengd. Dit dwingt het bevoegd gezag om een zorgvuldige afweging te maken over de vraag of de voorkeursrechtbeschikking nog langer nodig is. In het geval dat die afweging tot verlenging van de beschikking leidt, is het ook redelijk dat het vervolgens niet willen kopen van grond, ertoe leidt dat de voorkeursrechtbeschikking vervalt.

Bovendien moet de termijn van vijf jaar voorkomen dat eigenaren na de vestiging van een voorkeursrecht hun grond massaal gaan aanbieden aan het bevoegd gezag. Niet zozeer omdat zij deze wensen te verkopen, maar om hun grond vrij te maken van voorkeursrecht. Het bevoegd gezag zal immers niet alle aangeboden grond direct kunnen of willen opkopen.

Om deze reden geldt het bovengenoemde rechtsgevolg ook alleen voor een voorkeursrechtbeschikking die is gegeven op basis van een concrete functie in een omgevingsplan. Dit betekent dat het voorkeursrecht niet vervalt als het bevoegd gezag afziet van de aankoop van gronden waarop een voorkeursrecht is gevestigd op basis van een omgevingsvisie of van gronden waaraan in een omgevingsvisie of omgevingsplan geen concrete functie is toegedacht.

Onder de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten blijft het voorkeursrecht gevestigd op de gronden, ook wanneer het bevoegd gezag afziet van aankoop. De eigenaar krijgt dan gedurende drie jaar de mogelijkheid om de grond in te vervreemden aan een derde, waarbij het voorkeursrecht met de gronden meegaat naar de verkrijger. Het kabinet ziet dit als een onredelijke last voor de eigenaar en zijn opvolger.

Eén van de verbetervoorstellen in de evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten is om een koopplicht in te voeren voor het bevoegd gezag.⁶⁴ Het bevoegd gezag heeft immers door het vestigen van het voorkeursrecht te kennen gegeven de grond te willen verwerven. Als een eigenaar de gronden wil verkopen, dan is het redelijk dat het bevoegd gezag ook verplicht is om de gronden te verwerven, tegen een vergoeding van de marktwaarde. Een dergelijke koopplicht dwingt het bevoegd gezag om goed na te denken over het gebruik van het instrument voorkeursrecht, zo is de gedachte.

Het kabinet heeft dit voorstel niet overgenomen in het wetsvoorstel, omdat zij de financiële risico's te groot acht, die eraan verbonden zijn. Zo kan bij het verder ontwikkelen van ruimtelijke plannen blijken dat gronden die eerder interessant waren, uiteindelijk geen onderdeel gaan vormen van de gewenste ontwikkeling. Wanneer het bevoegd gezag deze gronden toch zou moeten aankopen, zou dit een onacceptabele financiële last kunnen opleveren voor het bevoegd gezag.

Verbod op hervestiging

Het verbod op hervestiging is een rem op het herhaaldelijk geven van voorkeursrechtbeschikkingen.⁶⁵ Zonder een dergelijk verbod zou een beperkte geldingsduur van een voorkeursrechtbeschikking geen betekenis hebben, omdat het bevoegd gezag dan na het intrekken of vervallen van het voorkeursrecht een nieuwe serie beschikkingen kan starten. In het wetsvoorstel kan na het intrekken of van rechtswege vervallen van een voorkeursrechtbeschikking door het bevoegde gezag dat de ingetrokken of vervallen voorkeursrechtbeschikking had genomen, of een ander bevoegd gezag van dezelfde bestuurslaag, gedurende drie jaar geen nieuwe voorkeursrechtbeschikking worden gegeven. Het verbod geldt voor beschikkingen op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau. Deze termijn 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 eigenaar.

63 Artikel 9.21, tweede lid, van het wetsvoorstel.

64 Kamerstukken II 2015/16, 27 581 nr. 53, bijlage 4, blz. 85 (Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten, Onderzoek naar gebruik, effectiviteit en efficiency van de Wvg).

65 Artikel 9.9 van het wetsvoorstel.

De uitzondering op dit verbod is een tijdige (eenmalige) verlenging van de voorkeursrechtbeschikking volgens de hieraan gestelde eisen. Een verlenging geldt niet als een hervestiging.

Aanbiedingsplicht en uitzonderingen

De hoofdregel is dat de eigenaar die zijn met een voorkeursrecht belaste gronden wil vervreemden, deze eerst te koop moet aanbieden aan de het bevoegd gezag die het voorkeursrecht heeft gevestigd.⁶⁶ In een aantal gevallen wordt een uitzondering gemaakt op de hoofdregel.⁶⁷ Het wetsvoorstel beschrijft gevallen waarin de eigenaar de grond niet eerst aan de het bevoegd gezag hoeft aan te bieden. In de meeste situaties betreft dit de verwerving binnen de familie, bijvoorbeeld wanneer een agrarisch bedrijf overgaat van vader op zoon. Ook kan het gaan om overeenkomsten die zijn aangegaan met een publiekrechtelijke rechtspersoon. Verder wordt een uitzondering gemaakt wanneer bevoegd gezag op verzoek van een eigenaar op basis van door die eigenaar aannemelijk gemaakte gewichtige redenen, daartoe besluit. De notaris gaat bij een overdracht van de grond na of één van de uitzonderingen van toepassing is en of aan de voorwaarden daarvoor is voldaan.

Op de hoofdregel wordt in dit wetsvoorstel een nieuwe uitzondering gemaakt, namelijk voor de situatie waarin een eigenaar aantoonbaar zelf bereid en in staat te zijn om de nieuwe functie te realiseren (al dan niet door een samenwerking met derden), overeenkomstig de eisen die het plan daaraan stelt (artikel 9.18, tweede lid). In een dergelijk geval is het niet nodig dat het bevoegd gezag de grond moet kunnen verwerven, omdat het uiteindelijke doel wordt bereikt doordat de eigenaar daaraan zelf invulling geeft. De nieuwe uitzondering is alleen van toepassing in geval het gaat om een omgevingsplan, waarin een duidelijke keuze is gemaakt over welke functie moet worden gerealiseerd en het gaat om één locatie. Bij plannen die naar de aard minder vastomlijnd zijn geldt deze uitzondering niet. Deze uitzondering verbetert de positie van de eigenaar en geeft meer ruimte aan initiatieven van marktpartijen. Deze uitzondering sluit aan bij de regeling voor onteigening.

Prijsvaststellingsprocedure

De situatie kan ontstaan dat de eigenaar van de grond en het bevoegd gezag niet tot overeenstemming kunnen komen over de prijs voor het verwerven van de grond. In dat geval kan op de eigenaar het bevoegd gezag verzoeken binnen vier weken een prijsvaststellingsprocedure bij de rechtbank te starten.⁶⁸ Tijdens de procedure maakt de gemeente formeel kenbaar welke prijs zij bereid is te betalen (het bod). De eigenaar 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 gronden in kwestie. De rechter neemt vervolgens op basis van deze informatie een beslissing over wat een reële prijs is.⁶⁹ Als het bevoegd gezag op basis van de prijsvaststellingsprocedure besluit om toch niet over te gaan tot aankoop van de grond, kan de eigenaar ervoor kiezen om een procedure te starten om het bevoegd gezag tot aankoop van de grond te dwingen (zie hieronder). Als hij daarvoor niet kiest, vervalt de voorkeursrechtbeschikking. Wanneer de procedure door toedoen van de eigenaar niet tot koop leidt, kan hij de grond wel vervreemden, maar blijft de voorkeursrechtbeschikking gelden.

De reden dat het verzoek tot prijsbepaling aan de rechter via het bevoegd gezag loopt, ligt in het feit dat het bevoegd gezag de kosten van de gerechtelijke procedure, het deskundigenadvies en de rechtsbijstand van de eigenaar moet dragen.

Procedure tot overdracht van de grond

Wanneer het bevoegd gezag afziet van koop, hetzij door het verzoek van de eigenaar af te wijzen om een prijsvaststellingsprocedure te starten, hetzij door stilzwijgend de termijn te laten verstrijken, kan de eigenaar de rechtbank verzoeken om te bepalen dat het bevoegd gezag de grond moet kopen en moet meewerken aan de overdracht van de grond.⁷⁰ Deze mogelijkheid biedt een handreiking aan de

66 Artikel 9.15 van het wetsvoorstel.

67 Artikelen 9.16 tot en met 9.18 van het wetsvoorstel.

68 Artikel 9.22 van het wetsvoorstel.

69 Artikel 9.26 in samenhang met artikelen 15.5 tot en met 15.8 van het wetsvoorstel.

70 Kamerstukken II 2007/08, 31 285, nr. 3 blz. 4 (MvT).

eigenaar, die wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden zijn met een voorkeursrecht belaste grond van de hand moet doen en in moeilijkheden raakt doordat het bevoegd gezag aanvankelijk heeft verklaard in beginsel te willen aankopen, maar alsnog afziet van de koop.⁷¹ Dit is in lijn met de regeling onder de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Nietigheid van rechtshandelingen in strijd met het voorkeursrecht

Het kan voorkomen dat een eigenaar bij verkoop van zijn grond de voorkeur geeft aan een particuliere partij, boven het bevoegd gezag, bijvoorbeeld als hij een hogere prijs verwacht. Dit kan leiden tot vervreemdingsconstructies, waarbij men de aanbiedingsplicht probeert te omzeilen. Wanneer het bevoegd gezag kennis neemt van een dergelijke rechtshandeling, die de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de voorkeurspositie van het bevoegd gezag, kan zij bij de rechtbank een verzoek doen tot het intrekken van de nietigheid van de rechtshandeling.⁷²

Tot en met 2014 zijn 29 rechtelijke uitspraken gedaan over nietigheid van het voorkeursrecht. In ongeveer 85% van de gevallen werd de overheid in het gelijk gesteld.⁷³ Deze uitspraken hebben zoveel precedentwerking dat overheden vaak alleen nog hoeven te dreigen met een nietigheidsprocedure. Dit heeft echter ook tot gevolg gehad dat eigenaren overeenkomsten met derden uit het zicht van de overheid trachten te houden. De eigenaar wacht dan bijvoorbeeld met het bekend maken van de overeenkomst tot een (eventuele) onteigeningsprocedure. Door ruimte te maken voor realisatie door de eigenaar (zie aanbiedingsplicht hierboven), verminderd het wetsvoorstel de druk om het voorkeursrecht te omzeilen. De nietigheidsbepaling blijft fungeren als stok achter de deur.

Rechtsbescherming

Tegen de voorkeursrechtbeschikking staat rechtsbescherming open. Belanghebbenden kunnen tegen een dergelijke 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 voorlopige voorkeursrechtbeschikking in de fase van bezwaar of beroep al is gevolgd door een concrete voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad of provinciale staten. Het wetsvoorstel 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.⁷⁴

In het kader van een procedure tot vernietiging volgt een beschikking van de rechtbank waartegen beroep en cassatie mogelijk zijn. Indien de rechtbank het verzoek toewijst, heeft dit tot gevolg dat de oorspronkelijke toestand wordt hersteld. Betreft het een vernietiging van een toedeling, dan wijst de rechtbank de grond toe aan de gemeente die de waarde dient te vergoeden aan degene aan wie de grond eerst toebehoorde.

Tegen de beschikking van de rechtbank in de prijsvaststellingsprocedure en de procedure tot overdracht van de grond staat geen hoger beroep open, maar uitsluiten beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

71 Artikel 9.24 van het wetsvoorstel.

72 Artikel 9.30 van het wetsvoorstel.

73 Kamerstukken II 2015/16, 27 581 nr. 53, bijlage 4, blz. 9 (Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten, Onderzoek naar gebruik, effectiviteit en efficiency van de Wvg).

74 Artikel 16.33b van het wetsvoorstel.

Schadevergoeding

In bepaalde gevallen kan een eigenaar van gronden waarvoor een voorkeursbeschikking is gegeven, schadevergoeding vorderen. Het recht op schadevergoeding bestaat als alle van de vier hieronder genoemde vereisten is voldaan:

- er heeft een vervreemding plaatsgevonden terwijl sprake was van een gevestigd voorkeursrecht,
- waarbij het omgevingsbesluit dat als vestigingsgrondslag voor het voorkeursrecht diende uiteindelijk niet werd uitgevoerd,
- waarbij een opvolgend omgevingsplan onherroepelijk wordt,
- waarin aan de grond een functie wordt toegekend die de vestiging van een voorkeursrecht verhinderd zou hebben, omdat de nieuwe functie toch een agrarische functie is of het huidige gebruik niet meer strijdig is met de nieuwe functie.

Daarnaast bestaat er ook aanspraak op schadevergoeding wanneer:

- een vervreemding aan het bevoegd gezag heeft plaatsgevonden terwijl een zogenoemd kaal voorkeursrecht gold of een voorlopige voorkeursrechtbeschikking,
- het voorkeursrecht of de beschikking van rechtswege is vervallen, omdat het bevoegd gezag in geval van een kaal voorkeursrecht niet tijdig een opvolgend ruimtelijk besluit heeft genomen, of in geval van een voorlopige voorkeursrechtbeschikking, niet tijdig een voorkeursrecht heeft gevestigd.

De schadeloosstellingsprocedure zal onderdeel worden van hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.

De afgelopen jaren zijn enkele rechtelijke uitspraken gedaan over schadevergoeding in het kader van het voorkeursrecht. Voor schadevergoeding op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten bestaat volgens jurisprudentie⁷⁵ – 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 het gevestigde voorkeursrecht in stand te houden, terwijl de beoogde bestemming geen doorgang meer vindt. De gemeente is aansprakelijk voor de schade die daaruit voortvloeit.⁷⁶

Bestuursrechtelijke handhaving

De voorkeursrechtbeschikking heeft een privaatrechtelijke werking. Dit betekent dat als in strijd met een voorkeursrechtbeschikking wordt gehandeld, de overheid al voldoende privaatrechtelijke middelen heeft om effectief in te kunnen grijpen.

Bestuursrechtelijke handhaving zou geen effectieve oplossing bieden, omdat het voorkeursrecht geen recht is dat afgedwongen kan worden door middel van bestuursdwang of door het opleggen van een dwangsom. Daarom wordt de voorkeursrechtbeschikking uitgezonderd van het uitgangspunt in de Omgevingswet dat elk op basis van de wet genomen besluit bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd.

4.3 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

Met het wetsvoorstel zullen samengevat de volgende wijzigingen opgetreden ten opzichte van de huidige situatie onder de Wet voorkeursrecht gemeenten:

- De bevoegdheid tot intrekking van de voorkeursrechtbeschikking is toegekend aan het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven, dus op gemeentelijk niveau aan de raad (en het niet college van burgemeester en wethouders) en op provinciaal niveau aan provinciale staten (en niet het college van gedeputeerde staten).
- Door de overgang van de Wet ruimtelijke ordening naar de Omgevingswet, ontstaan er nieuwe kerninstrumenten in het omgevingsrecht en wijzigen de grondslagen voor het nemen van een voorkeursrechtbeschikking. Er is gekozen voor die kerninstrumenten die zo dicht mogelijk blijven

75 Rb. Rotterdam, 19 juni 2013, ECLI:NL:RBOT:2013:5138, JG 2013/72.

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

bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht, namelijk het omgevingsplan, het programma en de omgevingsvisie.

- De regels voor bekendmaking en mededeling zijn afgestemd op de Awb. Bekendmaking aan de eigenaar, mededeling via publicatie. De inwerkingtreding wordt gekoppeld aan het moment van registratie in het aangewezen register. Registratie zal plaatsvinden in het Register Omgevingsdocumenten, zodra dit register hierin kan voorzien.
- De voorkeursrechtbeschikking die is gegeven op basis van een omgevingsplan heeft een maximale geldingsduur van vijf jaar. Daarna vervalt de voorkeursrechtbeschikking van rechtswege, tenzij het bevoegd gezag deze tijdig heeft verlengd. De voorkeursrechtbeschikking kan één keer met vijf jaar worden verlengd. Deze aanpassing ten opzichte van de huidige situatie dient ter versterking van de positie van de eigenaar.
- Wanneer een eigenaar zijn grond wenst te vervreemden en hij deze grond aanbiedt aan het bevoegd gezag, maar het bevoegd gezag de grond niet wenst te kopen, vervalt de voorkeursrechtbeschikking van rechtswege. Deze aanpassing ten opzichte van de huidige situatie dient ter versterking van de positie van de eigenaar.
- De termijn waarbinnen, na het verval of de intrekking van een voorkeursrechtbeschikking, niet een nieuwe voorkeursrechtbeschikking kan worden gegeven, wordt drie jaar in plaats van twee jaar. Deze aanpassing ten opzichte van de huidige situatie dient ter versterking van de positie van de eigenaar.
- In uitzondering op de hoofdregel worden overeenkomsten toegestaan, die leiden tot realisatie van de nieuwe functie door de eigenaar zelf, overeenkomstig de eisen die het plan daaraan stelt. Dit geeft meer ruimte aan eigenaar en aan initiatieven uit de markt. Het sluit aan bij de wijze waarop bij onteigening met realisatie door eigenaren wordt omgegaan.

5 ONTEIGENING

5.1 Inleiding, doelstelling en uitgangspunten

Onteigening is een onmisbaar instrument om beleid of initiatieven in de fysieke leefomgeving tot uitvoering te kunnen brengen in situaties waarin de minnelijke verwerving van onroerende zaken niet (tijdig) wil lukken. Omdat de regering via de Omgevingswet een integraal instrumentarium wil bieden voor beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, is in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet al aangekondigd dat de regels voor onteigening voor activiteiten in de fysieke leefomgeving via de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet een plaats zullen krijgen in de Omgevingswet.⁷⁷

Onteigening vormt de meest vergaande ingreep in eigendomsrechten. Een burger of een bedrijf wordt gedwongen om zijn eigendom af te staan, waardoor bijvoorbeeld een waterkering kan worden versterkt, een woonwijk tot ontwikkeling kan worden gebracht, een spoorwegverbinding kan worden verdubbeld of een snelweg kan worden aangelegd. Het genot, de vruchten en het inkomen dat het individu van zijn eigendom geniet, wordt met de onteigening ondergeschikt gemaakt aan het algemeen belang. Niet zelden gaat het om eigendom waar een grote emotionele waarde aan wordt toegekend, bijvoorbeeld doordat de grond al vele generaties in de familie zijn.

Om de eigenaar en de overige rechthebbenden te beschermen is in de Grondwet vastgelegd dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling.⁷⁸ Die waarborg blijft met dit wetsvoorstel overeind. Ongewijzigd blijft ook dat onteigening alleen geldt als een ultimum remedium. Dit betekent onder meer dat het bevoegd gezag moet proberen om de onroerende zaken eerst minnelijke te verwerven, voordat tot onteigening kan worden besloten.

Naast de integratie van de onteigeningsregelgeving in de Omgevingswet, wordt met dit wetsvoorstel ook voorzien in de behoefte om de regels eenvoudiger en inzichtelijker te maken. De Onteigeningswet stamt uit 1851 en is sindsdien door de vele wijzigingen moeilijk leesbaar en toepasbaar geworden. Vooral de wetswijzigingen van 1920, die het onder andere mogelijk maakte om zakelijke rechten afzonderlijk te onteigenen, en van 1973, die het mogelijk maakte om tot een vervroegd vonnis over de onteigening te kunnen komen, hebben diep ingegrepen in de structuur van de wet. Daarnaast oefent ook de omvangrijke jurisprudentie een grote invloed uit op de toepassing van de Onteigeningswet. Een duidelijk voorbeeld hiervan is een drietal arresten van de Hoge Raad van 25 mei 1988, waardoor de rechtbank op verzoek de onteigeningstitel op haar rechtmatigheid moet toetsen, ook buiten de opgedragen taak in de Onteigeningswet.⁷⁹

De behoefte om de onteigeningsregelgeving eenvoudiger en inzichtelijker te maken is eerder onderkend in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit in 2000⁸⁰ en bij de aanpassing van de onteigeningsregelgeving in het kader van de Crisis- en herstelwet in 2009.⁸¹ Ook in de vakliteratuur werd een herziening van de onteigeningsregelgeving wenselijk

77 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 322-323.

78 Artikel 14, eerste lid, van de Grondwet luidt als volgt: "Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften".

79 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, 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 Europese 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 genoemde hof dit in een niet-onteigeningszaak al had uitgemaakt.

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

81 Kamerstukken II 2009/10, 32 127 en Kamerstukken I 2009/10, 32 127.

geacht.⁸² De inpassing van de onteigeningsregels in de Omgevingswet biedt daarvoor een uitgelezen mogelijkheid.

Voor het bereiken van de gewenste vereenvoudiging heeft het kabinet gekeken naar de mogelijkheden van zowel aanpassing van de huidige procedure, als de introductie van een andere procedure. Voor dit laatste is gekozen, omdat de grootste vereenvoudiging kan worden bereikt met het uitwerken van een procedure naar model van het algemene bestuursrecht (Awb) en het omgevingsrecht. Dat betekent dat de nieuwe onteigeningprocedure beter aansluit bij de Omgevingswet en de Awb en daarmee materieel eenvoudiger, inzichtelijker en transparanter wordt. De voorgestelde onteigeningsregeling is opgezet langs de volgende lijnen:

- het verscherpen van de procedurele scheiding tussen de besluitvorming over de onteigening en het vaststellen van de schadeloosstelling,
- het moderniseren van de besluitvorming over onteigening,
- het behoud van de burgerlijke rechter als schadeloosstellingsrechter.

Procedurele scheiding tussen onteigening en schadeloosstelling

Met de voorgestelde regeling wordt een scherper onderscheid aangebracht tussen de onteigeningsprocedure en de procedure om de schadeloosstelling vast te stellen. Dit onderscheid sluit aan bij de praktijk zoals deze in de laatste decennia is gegroeid. De Grondwet maakt sinds 1887 naast onteigening tegen vooraf genoten schadeloosstelling, ook onteigening tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling mogelijk. In overeenstemming hiermee wordt vanaf 1973 aan de onteigenaar ook de mogelijkheid geboden om een vervroegde uitspraak over de onteigening te vorderen (op grond van artikel 54f van de Onteigeningswet). De eigendomsontnemning vindt in dat geval vervroegd 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). De rechtbank vervolgt daarna de procedure om tot het definitief vaststellen van de schadeloosstelling te komen.

In de huidige Onteigeningswet is geen voorkeur vastgelegd voor deze vervroegde onteigening of de 'gewone' onteigening, waarbij onteigening en schadeloosstelling niet zijn gescheiden. Ook tijdens de parlementaire behandeling is geen voorkeur uitgesproken voor een van beide mogelijkheden.⁸³ De praktijk laat echter wel een duidelijke keuze zien: Men vordert standaard een vervroegde onteigening, waarmee ook een significante tijdswinst kan worden bereikt van één tot anderhalf jaar. Om deze reden is in dit wetsvoorstel gekozen om de gewone procedure niet meer toe te passen. In aansluiting op de praktijk is gekozen om de vervroegde onteigening als enige procedure voor de onteigening in de wet op te nemen.

De scheiding tussen de besluitvorming over de onteigening en het vaststellen van de schadeloosstelling doet naar de mening van het kabinet ook het beste recht aan het hybride karakter van de onteigening. 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. De aspecten die gelden als het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg van de onteigening (de schadeloosstelling en de schadebeperkende maatregelen) vormen een onderdeel van de schadeloosstellingsprocedure.

De scheiding tussen de besluitvorming over de onteigening en het vaststellen schadeloosstelling zal ook in de Omgevingswet herkenbaar zijn, waarmee de inzichtelijkheid van de regeling verder wordt vergroot. De onteigeningsprocedure zal onderdeel worden van hoofdstuk 11 van de Omgevingswet. De schadeloosstellingsprocedure zal onderdeel worden van hoofdstuk 15 van de Omgevingswet.

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

83 Kamerstukken II 1969/70, 10 590, nr. 3, blz. 13.

Modernisering van de besluitvorming over onteigening

Het bestuursorgaan dat in het algemeen belang tot onteigening wil overgaan, hoeft in de nieuwe regeling niet langer de Kroon te verzoeken om de onroerende zaken bij koninklijk besluit aan te wijzen. Gemeenteraden, het algemeen bestuur van het waterschap, provinciale staten en de verantwoordelijke ministers krijgen in de Omgevingswet zelf de bevoegdheid om te besluiten tot onteigening. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat elke overheidslaag de beschikking moet hebben over alle benodigde instrumenten om zijn 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 ook wettelijk zullen worden vastgelegd. Tegen de onteigeningsbeschikking wordt bovendien beroep opengesteld, anders dan tegen het huidige koninklijk besluit. Hierdoor is het niet langer noodzakelijk dat de burgerlijke rechter de rechtmatigheid van het onteigeningsbesluit toetst.

In de voorgestelde regeling wordt niet langer een onderscheid gemaakt naar verschillende onteigeningstitels, zoals voor aanleg van waterkeringen, infrastructuur, rivierversuiming of ontgrondingen. 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 onteigeningsbelang in de voorgestelde regeling worden onderbouwd aan de hand van de toebedeelde functies en de met het oog daarop gestelde regels. Deze kunnen zijn opgenomen in het omgevingsplan, in de voorgenomen wijziging daarvan via het projectbesluit of in de afwijking daarvan via de omgevingsvergunning. Dit is in lijn met de hoofdregel van de eerdere titel IV van de Onteigeningswet. De concrete aanduiding van werken en werkzaamheden waarvoor kan worden onteigend (de hoofdlijn van de huidige titels II, IIa, IIb en IIc Onteigeningswet) keert in de voorgestelde regeling niet terug. Deze uniformering vergroot de inzichtelijkheid van de regeling.

Ten opzichte van de huidige regeling zal ongewijzigd blijven 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 genomen, de onteigenaar in ieder geval na voorafgaand overleg, een schriftelijk aanbod dient te 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.

Behoud van de burgerlijke rechter als schadeloosstellingsrechter

Het vaststellen van de schadeloosstelling blijft voorbehouden aan de burgerlijke rechter. Deze rechter biedt de beste waarborg dat de schadeloosstelling die aan de rechthebbenden op de onroerende zaak behoort toe te komen, een volledige vergoeding vormt voor alle schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de eigendomsontnemings.⁸⁴ 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. Denk daarbij 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 is uitgebleven, zal de onteigenaar⁸⁵ de rechter verzoeken de schadeloosstelling vast te stellen. Omdat met de uitspraak van de hoogste bestuursrechter de onteigeningsbeschikking onherroepelijk wordt, is het niet langer noodzakelijk de burgerlijke rechter de onteigening te laten uitspreken. De taak van burgerlijke rechter zal zich beperken tot het vaststellen van de schadeloosstelling. Ongewijzigd blijft dat in de procedure

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

85 De onteigenaar is een in de wet genoemde rechtspersoon, te weten gemeente, waterschap, provincie of de Staat (artikel 11.3, eerste lid, van het wetsvoorstel).

tot vaststelling van de schadeloosstelling, deskundigen worden benoemd met de opdracht een begroting van de schadeloosstelling op te stellen.

De voorgestelde schadeloosstellingsprocedure sluit aan bij de doelstellingen van het programma Kwaliteit en Innovatie in de rechtspraak.⁸⁶ 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 nieuwe, 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 deskundigenbericht en een nadere mondelinge behandeling), waarna de burgerlijke rechter de schadeloosstelling zal vaststellen (de uitspraak bij beschikking).

5.2 Het voorstel op hoofdlijnen

In de voorgestelde regeling blijft onteigening onverminderd een uitzondering. 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. Hieronder wordt het voorstel op hoofdlijnen beschreven, waarna een uitgebreide toelichting volgt in paragraaf 5.3.

De onteigeningsprocedure

In de onteigeningsprocedure staan het algemeen belang, de noodzaak en urgentie van de onteigening centraal. De onroerende zaken die de onteigenaar door middel van de onteigening wenst te verwerven, worden aangewezen bij beschikking. Deze onteigeningsbeschikking, een beschikking in de zin van artikel 1:3 Awb, wijst de te onteigenen onroerende zaken aan door vermelding van de kadastrale aanduiding van de zaak en de namen van de eigenaren met betrekking tot deze zaken. Bij de beschikking worden de (juridische) gronden vermeld waarop de beschikking rust. Ook wordt een nadere motivering gegeven van het algemeen belang, de noodzaak en de urgentie van de onteigening.

De gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap, de provinciale staten en 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. In deze situatie is overigens niet het bevoegd gezag, maar de genoemde rechtspersoon verantwoordelijk voor het voeren van het minnelijk overleg.

Op de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing. Tegen de vastgestelde onteigeningsbeschikking staat beroep open bij de bestuursrechter.

De schadeloosstellingsprocedure

De schadeloosstellingsprocedure begint met een verzoek tot schadeloosstelling van de onteigenaar aan de rechtbank in wiens rechtsgebied de onroerende zaak is gelegen. Dit verzoek kan worden gedaan op het moment waarop in de onteigeningsprocedure de onteigeningsbeschikking is vastgesteld. De onteigenaar vermeldt bij het verzoek de door de belanghebbende(n) aangevoerde verweren en de gronden daarvoor, evenals de bewijsmiddelen waarover de verzoeker kan beschikken tot staving van de betwiste gronden van zijn verzoek. Bij het verzoek wordt ook de schadeloosstelling vermeldt die aan elk van de rechthebbenden is aangeboden.

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

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

beproeven. Belanghebbenden kunnen voorafgaand aan de mondelinge behandeling een verweerschrift indienen bij de rechtbank.

Als met één of meer belanghebbenden nog geen overeenstemming over de schadeloosstelling tot stand is gekomen, benoemt de rechtbank een oneven aantal deskundigen en geeft hen de opdracht de schadeloosstelling te begroten. Daarnaast wordt een rechter-commissaris aangewezen om een plaatsopneming te houden. De deskundigen worden uitgenodigd om ook bij deze plaatsopneming aanwezig te zijn. Ook de verzoeker en de belanghebbenden kunnen bij de plaatsopneming aanwezig zijn. Van de plaatsopneming wordt door de griffier een proces-verbaal opgemaakt.

Na de plaatsopneming stelt de rechtbank de voorlopige schadeloosstelling vast gelijk aan het aanbod. De deskundigen stellen aansluitend aan de plaatsopneming een deskundigenbericht op met een begroting van de schadeloosstelling voor de belanghebbende met wie nog geen overeenstemming over de schadeloosstelling is bereikt. Door de deskundigen wordt een concept van het deskundigenbericht aan de belanghebbenden en de verzoeker toegezonden en wordt aan hen de gelegenheid gegeven voor het maken van opmerkingen en het doen van verzoeken naar aanleiding van het concept. Nadat het definitieve deskundigenbericht bij de rechtbank is ingeleverd, wordt door de rechtbank een nadere mondelinge behandeling gehouden. De deskundigen worden ook uitgenodigd om bij de nadere mondelinge behandeling aanwezig te zijn, zodat zij een toelichting op het deskundigenbericht kunnen geven.

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

De eigendomsontneming

Door de onteigening verkrijgt de onteigenaar eigendom over de onroerende zaken die door het bevoegd gezag bij de onteigeningsbeschikking zijn aangewezen. Voorwaarde daarbij is dat voorafgaand aan de onteigening de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is geworden en daarmee onherroepelijk is beslist over het algemeen belang, de noodzaak en de urgentie die aan de onteigening zijn verbonden. Ook het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning waarvoor onteigend wordt moeten onherroepelijk zijn geworden voordat de onteigeningsakte kan worden opgemaakt.

Het is niet noodzakelijk dat op het moment van de onteigening ook de schadeloosstellingsprocedure is afgerond. Om te voorkomen dat de sloop van opstallen en de uitvoering van grondwerkzaamheden de plaatsopneming onmogelijk kunnen maken, wordt wel als voorwaarde gesteld dat voorafgaand aan de onteigening de plaatsopneming is gehouden. Om te voldoen aan het grondwettelijk vereiste dat onteigening alleen kan plaatsvinden tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling, moet voorafgaand aan de onteigening de door de burgerlijke rechter vastgestelde voorlopige schadeloosstellingen zijn betaald.

De eigendomsontneming vindt plaats 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 de bovengenoemde voorwaarden is voldaan. Door de inschrijving van de onteigeningsakte in de openbare registers verkrijgt de onteigenaar eigendom van de onroerende zaak, vrij van alle met betrekking tot de zaak bestaande lasten en rechten.

5.3 Nadere toelichting op het voorstel

De onteigening

Door de onteigening verkrijgt de onteigenaar eigendom van de onroerende zaak, vrij van alle met betrekking tot de zaak bestaande lasten en rechten. Deze titelzuiverende werking van de onteigening betekent dat de onteigenaar een onroerende zaak verkrijgt waarop geen rechten van anderen (meer) bestaan. De rechten die bij een normale eigendomsoverdracht niet verloren gaan, komen te vervallen. Denk aan de rechten van erfpacht en opstal, erfdiensbaarheden, huurovereenkomsten, pachtovereenkomsten en kwalitatieve verbintenissen.

In de voorgestelde regeling zal de onteigening in alle gevallen betrekking hebben 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.⁸⁷ Deze mogelijkheid zal in de voorgestelde regeling komen te vervallen. In de praktijk geeft de onteigenaar ook nu al de voorkeur aan onteigening van de zaak als geheel (ook wel genoemd: onteigening onder zichzelf) boven de afzonderlijke onteigening van de beperkte rechten.⁸⁸ Dit heeft vaak de voorkeur wanneer zijn eigendom moet worden bevrijd van een beperkt recht dat niet uit de openbare registers blijkt (bijvoorbeeld een beklemming), wanneer op de onroerende zaak een beperkt recht rust dat niet in artikel 4 van de Onteigeningswet wordt genoemd (bijvoorbeeld een erfdiensbaarheid⁸⁹), wanneer de onteigenaar de zaak wil bevrijden van een persoonlijk recht (bijvoorbeeld van huur of pacht⁹⁰) en bij twijfel over of betwisting van een beperkt recht of zelfs van het eigendomsrecht op de 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 de 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.

De onteigenaar

Ongewijzigd blijft dat onteigening alleen kan plaatsvinden op naam van in de wet genoemde rechtspersonen.⁹¹ 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 wiens naam 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, beheer of gebruik van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is, is toegestaan. Voorbeelden hiervan zijn de onteigening op naam van ProRail B.V. voor de uitvoering van werken en werkzaamheden aan het spoorwegennet, en onteigening op naam van de toegelaten instellingen voor de volkshuisvesting, bedoeld in artikel 19 van de Woningwet.⁹² 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 in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ook voor deze publiekrechtelijke rechtspersonen geldt de voorwaarde dat de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik en beheer van de fysieke leefomgeving, waarvoor onteigening nodig is, aan hen is toegestaan.

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

Het bevoegd gezag

In de nieuwe regeling hoeft niet langer de Kroon te worden verzocht om de onroerende zaken bij koninklijk besluit 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.⁹³ Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet

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

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

89 Zie bijvoorbeeld het KB van 24 december 2007, nr. 07.004215.

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

91 Artikel 11.3 van het wetsvoorstel.

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

93 Artikel 11.2 van het wetsvoorstel.

dat elke overheid de beschikking krijgt over de benodigde instrumenten om haar eigen omgevingsbeleid uit te voeren.

In het wetsvoorstel is vastgelegd welk bestuursorgaan in welk geval mag onteigenen. Daarbij is aangesloten bij de algemene criteria voor de verdeling van taken en bevoegdheden in de Omgevingswet.⁹⁴ De gemeente mag dus onteigenen met betrekking tot haar eigen belangen, maar ook met betrekking tot provinciale en nationale belangen die doelmatig en doeltreffend door het gemeentebestuur kunnen worden behartigd. Voor de overige belangen geldt dat de provinciale staten en de verantwoordelijke ministers de bevoegdheden delen op vergelijkbare wijze.⁹⁵ Wat in een concreet geval doelmatig kan worden genoemd, hangt af van het te behartigen belang. In voorkomend geval kan dit ook 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 regeling van de onteigeningsbevoegdheid voor het algemeen bestuur van het waterschap wijkt af van die voor andere bevoegde bestuursorganen. Waterschappen voeren als functioneel bestuur geen integraal omgevingsbeleid, maar dragen enkel zorg voor het waterbeheer. In dit wetsvoorstel wordt hun onteigeningsbevoegdheid daarop afgestemd door te bepalen dat zij uitsluitend kunnen besluiten tot onteigening met het oog op de taken, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.⁹⁶

De voorgestelde toedeling van bevoegdheden doet naar het oordeel van het kabinet niet alleen recht aan de uitgangspunten van decentralisatie en subsidiariteit, maar ook aan de realiteit van complementair bestuur.⁹⁷ Omdat projecten in de fysieke leefomgeving steeds vaker tot stand komen in samenwerkingsverbanden van overheden, is het van belang dat hierbij heldere afspraken worden gemaakt over de grondverwerving en de inzet van het onteigeningsinstrumentarium. In dat kader doen de partijen er goed aan om al in een vroeg stadium aandacht te besteden aan de motivering van de bevoegdheid voor het bestuursorgaan dat op grond van die afspraken voor de onteigening zal optreden als bevoegd gezag.

In de voorgestelde regeling wordt door het kabinet aangenomen dat delegatie en mandatering van de bevoegdheid tot onteigening aan een ander niet aan de orde kunnen zijn. De ingrijpende aard van deze verantwoordelijkheid verzet zich tegen het overdragen of opdragen ervan aan een ander bestuursorgaan. Zie ook paragraaf 9.3.

Zoals hiervoor is vermeld, kan onteigening ook 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. Deze rechtspersonen kunnen niet zelf als bevoegd gezag tot die onteigening beslissen. Wanneer door middel van onteigening onroerende zaken moeten worden verworven, kunnen zij zich wenden tot het bevoegd gezag met het verzoek een onteigeningsbeschikking te nemen, waarin wordt bepaald dat op naam van het bevoegd gezag onteigend zal worden. De verplichting om te proberen tot minnelijke verwerving te kunnen komen, blijft in deze gevallen vanzelfsprekend bij de verzoeker liggen.

De onteigeningsbeschikking

De onroerende zaken waarvan de onteigening noodzakelijk wordt geacht, worden door het bevoegd gezag aangewezen bij beschikking. Deze beschikking vermeldt voor elk van de te onteigenen onroerende zaken de kadastrale aanduiding, de grootte van deze percelen en de namen van de eigenaren van deze percelen volgens de basisregistratie kadaster.

Op de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing. Deze procedure biedt de beste waarborgen dat het voornemen tot onteigening ook bekend kan worden aan rechthebbenden op de onroerende zaak, die tot dat

94 Artikel 2.3 van de Omgevingswet.

95 Artikel 11, derde en vierde lid, van het wetsvoorstel.

96 Artikel 11.2, tweede lid, van het wetsvoorstel.

97 Zie hierover ook Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 72-73 (MvT).

moment onbekend zijn gebleven en met wie om die reden tot dat moment geen minnelijk overleg kon worden gehouden.

De toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure betekent dat een ontwerp van de beschikking met de bijbehorende stukken ter inzage wordt gelegd.⁹⁸ Voorafgaand aan deze terinzagelegging wordt in één of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere daarvoor geschikte wijze kennis gegeven van de ontwerpbeschikking.⁹⁹ Ook wordt voorafgaand aan de terinzagelegging het ontwerp toegezonden aan de belanghebbenden bij het besluit.¹⁰⁰ Gedurende een periode van zes weken kan een belanghebbende, mondeling of schriftelijk een zienswijze op de ontwerpbeschikking inbrengen bij het bestuursorgaan.¹⁰¹

Nadat de onteigeningsbeschikking is gegeven, wordt zij bekend gemaakt door toezending of uitreiking aan de belanghebbenden.¹⁰² Aan degene die in 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.¹⁰³ Daarnaast legt het bestuursorgaan de vastgestelde beschikking met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage. Het bestuursorgaan geeft van deze terinzagelegging kennis in één of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.¹⁰⁴

Van rechtswege zijn de rechthebbenden op de onroerende zaak in de zin van artikel 10.1 van de Omgevingswet verplicht om graaf- en meetwerkzaamheden voor de onteigeningsbeschikking te gedogen.¹⁰⁵ 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 begroot door de rechter en door de onteigenaar aan de rechthebbenden vergoed.

Het algemeen belang

In artikel 14 van de Grondwet is bepaald dat onteigening alleen kan plaatsvinden in het algemeen belang. Zoals gezegd, geldt deze waarborg onverkort voor dit wetsvoorstel. Wel wordt door het kabinet voorgesteld deze algemene, grondwettelijke waarborg in de voorgestelde regeling nader toe te spitsen op de reikwijdte en de aard van de Omgevingswet.

Het toepassingsbereik van de regeling van onteigening wordt expliciet verbonden aan de reikwijdte van de Omgevingswet, die volgt uit de artikelen 1.2 en 1.3 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".¹⁰⁶ Deze bepaling kleurt de grondwettelijke norm van onteigening "in het algemeen belang" nader in en geeft richting aan de besluitvorming over de onteigening. Overigens vloeit uit de aard van de Omgevingswet 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 deze bepaling expliciet tot uitdrukking gebracht.

Het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving (hierna ook: het onteigeningsbelang) wordt in het wetsvoorstel verbonden aan de toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn.¹⁰⁷ De functie is het gebruiksdoel of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving heeft op een

98 Artikel 3:11 Awb.

99 Artikel 3:12 Awb.

100 Artikel 3:13 Awb.

101 Artikelen 3:15 en 3:16 Awb.

102 Artikel 3:41 Awb.

103 Artikel 3:43 in samenhang met artikel 3:44 Awb.

104 Artikel 3:43 in samenhang met artikel 3:44 Awb.

105 Artikel 10.10b van het wetsvoorstel.

106 Artikel 11.1 van het wetsvoorstel

107 Artikel 11.5 van het wetsvoorstel.

bepaalde locatie.¹⁰⁸ In het stelsel van de Omgevingswet nemen deze toe te delen functies een centrale plaats in.

Met de keuze om het onteigeningsbelang in alle gevallen te verbinden aan de toedeling van functies wordt aangesloten bij de hoofdregel van onteigeningen op grond van de huidige Titel IV Onteigeningswet. Met deze titel kan onteigening plaatsvinden op grond van een bestemmingsplan of inpassingsplan. Wat niet terugkeert in het wetsvoorstel zijn de huidige titels II, IIa, IIb en IIc, die concreet werken en werkzaamheden aanduiden waarvoor kan worden onteigend. Onteigening voor deze werken en werkzaamheden blijft mogelijk, aan de hand van de functie en de met het oog daarop gestelde regels die het werk of de werkzaamheden mogelijk maken. Deze uniformering draagt bij aan de inzichtelijkheid van de regeling.

Het gemeentelijk omgevingsplan neemt 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. In het verlengde daarvan kan ook de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit motivering bieden voor een onteigening. Bij een omgevingsvergunning voor een afwijkingsactiviteit kan weliswaar geen toedeling van functies worden opgenomen, maar kan wel van de toegedeelde functies worden afgeweken. In de voorgestelde regeling wordt dit tot uitdrukking gebracht in door te bepalen dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit een onteigeningsbelang kan vormen voor zover de activiteit een afwijking van een toegedeelde functie betreft.¹⁰⁹

Voor het projectbesluit geldt, ten slotte, 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 op grond van artikel 5.52 van de Omgevingswet namelijk te gelden als een wijziging van dat plan. De nieuwe functies gelden als regels van het omgevingsplan, niet als regels van het projectbesluit. Daarom is in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht dat een projectbesluit alleen een onteigeningsbelang kan onderbouwen voor zover daar de toedeling van functies aan locaties voortvloeit.¹¹⁰

Ook de omgevingsverordening en algemene maatregelen van bestuur kunnen op grond van de Omgevingswet een toedeling van functies aan locaties bevatten. Deze functietoedeling kan in de voorgestelde regeling echter niet rechtstreeks tot een onteigening leiden. Het kabinet is daarbij van mening dat het van belang is dat een belanghebbende tegen de functietoedeling aan een locatie waarvoor onteigend kan worden, beroep kan instellen. Omdat tegen een omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur geen beroep mogelijk is, kan dus niet worden onteigend voor de op grond van deze kerninstrumenten toebedeelde functies. Doordat deze kerninstrumenten geen concrete op uitvoering gerichte functies zullen bevatten¹¹¹, zal dit naar de opvatting van het kabinet geen belemmeringen meebrengen voor de verwezenlijking van provinciaal of nationaal beleid voor de fysieke leefomgeving. Voor zover provinciale overheden of het Rijksoverheid dergelijke concrete functies willen realiseren, staat hen een ander instrument ter beschikking, namelijk het projectbesluit. Omdat het projectbesluit ook tot wijziging van het omgevingsplan kan strekken, kan niet worden onteigend op grond hiervan. Dit projectbesluit kan, zoals hierboven aangegeven, wel dienen als onderbouwing van het onteigeningsbelang. Volledigheidshalve wordt vermeld dat de voorgestelde regeling het ook niet mogelijk maakt om te onteigenen voor de uitvoering van omgevingsvisies of andere beleidsdocumenten. Deze documenten kennen geen toedeling van functies en zijn bovendien niet voor beroep vatbaar.

Het kabinet onderkent dat een functie in de zin van de Omgevingswet een ruimere betekenis heeft dan een bestemming in de zin van de Wet ruimtelijke ordening. Verondersteld zou kunnen worden dat dit bredere functiebegrip het toepassingsbereik van het onteigeningsinstrument mogelijk maakt voor meer gevallen en doelen, dan waarvoor het onder de Onteigeningswet kan worden toegepast. Voor zover die

108 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 137-141 (MvT).

109 Artikel 11.5, aanhef en onder b, van het wetsvoorstel.

110 Artikel 11.5, aanhef en onder c, van het wetsvoorstel.

111 Kamerstukken I 2015/16, 33 962, nr. E, blz. 123 (MvA).

verruiming zich inderdaad voordoet, is het kabinet van oordeel dat dit in de praktijk niet zal leiden tot meer onteigeningen. Zij wijst erop dat de onderbouwing van het onteigeningsbelang aan de hand van de toedeling van functies niet het enige vereiste is waaraan een onteigeningsbeschikking moet voldoen. De combinatie van deze eisen met de toedeling van functies als grondslag voor onteigening sluit uit dat het onteigeningsinstrument in de praktijk vaker ingezet kan worden dan onder de Onteigeningswet.

Voorbeelden zijn beeldbepalende bomen, gemeentelijke monumenten en waterwingebieden. Deze behoeven wel bescherming, maar het is onnodig en onevenredig om daarvoor te onteigenen. In veel gevallen volstaat namelijk een ander instrument zoals de toedeling van functies in combinatie met algemene regels die de gebruiksmogelijkheden van locaties met het oog op die functie beperken. Ook kan gedacht worden aan het opleggen van gedoogplichten of handhaving. Op grond hiervan acht het kabinet de verbreding van de bestemmingsplanonteigening naar een onteigening in verband met functies uit het omgevingsplan aanvaardbaar.

De verbinding tussen de toedeling van functies en het onteigeningsbelang is uitgewerkt in een strikte motiveringseis: het bestaan van het belang kan alleen worden aangetoond, wanneer de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is, mogelijk is gemaakt in één van de genoemde kerninstrumenten. De procedurele waarborg wordt gegeven door te bepalen dat alleen vastgestelde omgevingsplannen, projectbesluiten en omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit als motivering van het onteigeningsbelang kunnen dienen. Een onteigeningsbeschikking kan dus niet worden vastgesteld onder verwijzing naar een ontwerp van één van deze kerninstrumenten.

De eis dat het kerninstrument is vastgesteld voordat de onteigeningsbeschikking wordt vastgesteld, 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 tegen 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 motivering daarvan, behelst het voorstel 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.

De voorgestelde regeling legt overigens 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 nemen 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. Dit ligt anders wanneer het projectbesluit in het geheel geen functies wijzigt in het omgevingsplan. Dan ligt omgevingsrechtelijke basis van het project geheel in het omgevingsplan en kan het onteigeningsbelang ook alleen worden gemotiveerd aan de hand van de toelichting bij de functietoedeling in het omgevingsplan.

Voor bepaalde locaties kan de wens bestaan om de daar aanwezige bouwwerken te moderniseren of te vervangen door gelijksoortige bebouwing. Gedacht moet 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.¹¹² Om die wens te kunnen verwezenlijken zal veelal geen wijziging van de in het omgevingsplan toegedeelde functies nodig zijn. Tegelijk kan aan de toegedeelde functies geen motivering voor een onteigeningsbelang worden ontleend wanneer eigenaren niet tot de gewenste modernisering kunnen of willen overgaan en de gemeente die zelf wil uitvoeren.

112 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 477 (MvT).

Artikel 4.18 van de Omgevingswet maakt het mogelijk deze locaties aan te wijzen als moderniseringslocatie. 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 aan de hand van de toelichting bij de aanwijzing tot moderniseringslocatie een onteigeningsbelang kan worden gemotiveerd.

Het stelsel van de Omgevingswet maakt het mogelijk in een omgevingsplan globale functies toe te delen aan locaties, waardoor er ruime bouw- of gebruiksmogelijkheden voor die locaties gelden. Denkbaar is dat in het geval van een globale functietoedeling in de loop van de tijd de wens opkomt om een andere vorm van ontwikkeling of gebruik van die locatie te verwezenlijken, waarbij die vorm – evenals de bestaande bebouwing en het bestaande gebruik – al is toegestaan binnen de geldende functies. In dat geval kan het geldende omgevingsplan niet dienen als onderbouwing van het onteigeningsbelang, omdat daaruit niet concreet genoeg blijkt welke bouwwerken of gebruik uit het oogpunt van het algemeen belang zouden moeten worden verwezenlijkt. Het omgevingsplan staat immers meerdere vormen van bebouwing of gebruik toe, zonder een voorkeur uit te spreken voor de een of andere vorm. Het ligt dan op de weg van de gemeente om het omgevingsplan aan te passen door de functietoedeling aan die locatie toe te spitsen op de beoogde vorm van ontwikkeling of gebruik. Daarmee bepaalt de gemeenteraad dat de beoogde vorm van ontwikkeling of gebruik in het algemeen belang is. De gewijzigde functie kan dan dienen als onderbouwing voor het onteigeningsbelang.

De noodzaak van de onteigening

In het wetsvoorstel zal het noodzaak-vereiste als criterium voor de onteigening worden vastgelegd.¹¹³ Daarbij wordt vastgelegd wanneer de noodzaak van de onteigening in ieder geval ontbreekt.¹¹⁴ 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 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 een 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 deze onderhandelingen ook betrekking hebben op de verwerving van een groter geheel dan de benodigde gronden, het toestaan van voortgezet gebruik, het 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 aanvaarden¹¹⁵, moet in ieder geval een aanbod in geld worden gedaan dat betrekking heeft op de onroerende zaak zoals deze bij de beschikking is aangewezen.

Ten tweede ontbreekt de noodzaak van de onteigening in ieder geval als een eigenaar een geslaagd beroep doet op zelfrealisatie. Met deze regeling voor zelfrealisatie wordt een ander aspect gecodificeerd van de noodzaak waaraan de Kroon toetst.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het onteigeningsinstrument niet kan worden ingezet wanneer het betrokken 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 belanghebbende. Het algemene bestuursrechtelijke evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, Awb, staat dan aan onteigening in de weg en waarborgt dat onteigening een ultimatum remedium is. Op dit punt is een aanvullende regeling in dit wetsvoorstel niet nodig.

113 Artikel 11.4, aanhef en onder b, van het wetsvoorstel.

114 Artikel 11.6 van het wetsvoorstel.

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

De urgentie van de onteigening

Ook het urgentie-criterium zal in het wetsvoorstel worden gecodificeerd.¹¹⁶ Onder de huidige Onteigeningswet verlangt de Kroon van onteigenaars dat zij binnen vijf jaar na het nemen van het koninklijk besluit een begin maken met de uitvoering van het werk waarvoor onteigend wordt. Onteigenaars kunnen dit aannemelijk maken aan de hand van concrete, op uitvoering gerichte plannen en projectplanningen. Het urgentie-criterium waarborgt dat eigenaren niet onnodig vroeg worden gestoord in hun eigendomsrecht.

In de voorgestelde regeling wordt dit vereiste in aangepaste vorm overgenomen. Gemotiveerd moet worden dat binnen vier jaar na het onherroepelijk worden van de onteigeningsbeschikking 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. Deze termijn komt materieel overeen met de termijn van vijf jaren waaraan de Kroon toetst en die begint na het nemen van het koninklijk besluit.

De adviescommissie voor de onteigeningen

Als extra waarborg voor een zorgvuldige besluitvorming wordt een onafhankelijke commissie ingesteld die het bevoegd gezag zal adviseren over de onteigeningsbeschikking. Voordat de beschikking kan worden vastgesteld, wordt het voorgenomen besluit zoals dat luidt na verwerking van de zienswijzen, samen met de daarop betrekking hebbende stukken voor advies voorgelegd aan de adviescommissie. De commissie heeft tot taak te adviseren over de toepassing van de voorschriften die bij of krachtens de wet aan de onteigeningsbeschikking zijn gesteld. Als het bevoegd gezag een besluit neemt dat afwijkt van het advies van de adviescommissie, moet het de reden voor die afwijking in de motivering vermelden.¹¹⁷

Hoofdstuk 17 van de Omgevingswet bevat de algemene regeling van organen die een adviserende taak hebben op het terrein van de leefomgeving. Daarbij zijn een aantal bepalingen uit de Kaderwet adviescolleges van overeenkomstige toepassing verklaard, onder andere wat betreft de samenstelling, werkwijze en ondersteuning van het adviesorgaan. De adviescommissie voor de onteigeningen wordt bij algemene maatregel van bestuur ingesteld, met een omschrijving van haar adviserende taak. Bij deze algemene maatregel van bestuur kunnen ook nadere regels worden gesteld over de samenstelling, inrichting en werkwijze van het adviesorgaan.¹¹⁸

Rechtsbescherming tegen de onteigeningsbeschikking

Anders dan in de huidige regeling wordt tegen de onteigeningsbeschikking beroep opengesteld bij de bestuursrechter. Beroep wordt opengesteld in eerste aanleg bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De keuze voor beroep in twee instanties past bij het uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet en sluit aan bij het stelsel van de Awb.¹¹⁹

Het kabinet heeft in overweging genomen om vanwege de snelheid van het proces van dit uitgangspunt af te wijken, maar kiest uiteindelijk vanuit het oogpunt van herkansing, controle en decentralisatie toch voor een rechtsbescherming in twee instanties. Het kabinet meent bovendien dat hiermee het beste recht wordt gedaan aan de motie van de leden Veldman en Ronnes waarin de regering wordt verzocht om te borgen dat onder de nieuwe regelgeving de positie en de bescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig blijft en waar mogelijk zelfs wordt verstevigd.¹²⁰

Om te voorkomen dat er te lang onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van de onteigening wordt in de voorgestelde regeling de termijn waarbinnen de bestuursrechter uitspraak moet doen, vastgelegd op zes maanden.¹²¹

116 Artikel 11.4, onder c, van het wetsvoorstel.

117 Artikel 3:50 Awb.

118 Artikel 17.3 van de Omgevingswet.

119 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 295-302.

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

121 Artikel 16.87a, eerste lid, van het wetsvoorstel.

Het 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, dient door de onteigenaar aan de rechthebbende te worden vergoed (zoals ook tot uitdrukking komt in artikel 15.2 van het wetsvoorstel. 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. Aan deze eigenaar komt schadeloosstelling toe voor de waarde van de onteigende zaak en, indien van toepassing ook de waardevermindering van het overblijvende, niet-onteigende. Daarnaast kan de eigenaar aanspraak maken op vergoeding van bijkomende kosten.

Het recht op schadeloosstelling komt daarnaast toe aan degene wiens recht op de onroerende zaak als gevolg van de onteigening komt te vervallen. Deze schadeloosstellingen kennen een direct verband met de titelzuiverende werking van de onteigening. Voor zover de wet niet anders bepaalt, komt schadeloosstelling toe aan beperkt gerechtigden, huurders en onderhuurders, pachters en onderpachters, bezitters, eigenaren in geval van mandeligheid, schuldeisers bij een kwalitatieve verplichting¹²² en beslagleggers, die als gevolg van de onteigening hun rechten verliezen.

Voor zover niet anders is bepaald, zijn de regels voor het vaststellen van de schadeloosstelling voor de eigenaar van overeenkomstige toepassing op de rechten die als gevolg van de onteigening komen te vervallen.¹²³ Die regel geldt ook voor oude zakelijke rechten die op grond van het huidige Burgerlijk Wetboek niet meer kunnen worden gevestigd, maar die op grond van het overgangsrecht nog wel kunnen blijven bestaan (onder andere het recht van beklemming en de grondrente).

De hypotheekhouder en de ingeschreven beslaglegger hebben geen recht op een afzonderlijke schadeloosstelling. Zij kunnen zich beroepen op hun verhaalsrechten (zaaksvervanging) uit artikel 229 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek respectievelijk artikel 507a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Ook de vruchtgebruiker heeft geen recht op een afzonderlijke schadeloosstelling. Hij kan zich op grond van artikel 213 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek beroepen op een vruchtgebruik op de schadeloosstelling.

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.¹²⁴

Schadeloosstellingsprocedure

De schadeloosstellingsprocedure begint met een verzoek van de onteigenaar aan de burgerlijke rechter om de schadeloosstelling vast te stellen. Het verzoek kan worden gedaan wanneer de onteigeningsbeschikking is vastgesteld en bekendgemaakt.¹²⁵ 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 is gelegen.

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) is op deze verzoekprocedure van toepassing¹²⁶, voor zover daarvan bij de voorgestelde regeling niet van wordt afgeweken. De procedure is de basisprocedure, aangevuld met een verplicht deskundigenbericht en een nadere mondelinge behandeling, waarna de rechter bij beschikking de schadeloosstelling vaststelt. Voor een goed verloop van deze procedure kan de rechter bepalen dat termijnen worden verlengd of verkort en dat aanvullende proceshandelingen zullen plaatsvinden.¹²⁷

122 Artikel 252 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

123 Artikel 15.9 van het wetsvoorstel.

124 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).

125 Artikel 11.11 van het wetsvoorstel.

126 Artikel 261 en volgende Rv.

127 Op grond van artikel 30o Rv.

Al staat in deze fase de noodzaak van de onteigening vast – daarover is in onteigeningsbeschikking beslist – dat neemt niet weg dat de onteigenaar en de belanghebbenden met elkaar in overleg blijven. Dit overleg volgt niet alleen uit de eis dat de onteigenaar in de procesinleiding vermeldt welke som hij als schadeloosstelling aan de belanghebbende heeft aangeboden, maar ligt ook besloten in het gegeven dat de rechtbank de partijen zal uitnodigen een schikking te beproeven. Het project Kwaliteit en Innovatie in de Rechtspraak versterkt deze regierol van de rechter en biedt hem meer mogelijkheden om de partijen onderling tot overleg te laten komen. 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.

De vervroegde plaatsopneming overeenkomstig artikel 54a en volgende van de Onteigeningswet keert in de voorgestelde regeling niet als zelfstandige mogelijkheid terug. Er komt alleen één 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 plaatsopneming. De onteigenaar is niet verplicht de schadeloosstellingsprocedure direct na het vaststellen en bekendmaken van de onteigeningsbeschikking te starten. Hij kan 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 moet worden gedaan uiterlijk twaalf maanden nadat de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is geworden.¹²⁸

Het verzoek

De onteigenaar dient het verzoek bij de rechtbank in door middel van een procesinleiding.¹²⁹ 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 bekend - 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. Ten slotte moet bij de procesinleiding een afschrift van de onteigeningsbeschikking worden overgelegd.

Zo spoedig mogelijk na de ontvangst van de procesinleiding bepaalt de rechtbank de dag en het uur waarop de mondelinge behandeling plaatsvindt.¹³⁰ Ook beveelt zij de oproeping van de verzoeker en de in de procesinleiding genoemde belanghebbenden. De oproeping van belanghebbenden gaat vergezeld van een afschrift van de procesinleiding.¹³¹ Daarnaast kan de rechtbank altijd andere belanghebbenden laten oproepen.

Als de eigenaar buiten het Koninkrijk der Nederlanden woont, als de woonplaats van de eigenaar onbekend is, of als de eigenaar is overleden en er geen gevolmachtigde of bewindvoerder bekend is, bevat de procesinleiding ook het verzoek om een derde vertegenwoordiger te benoemen.¹³² Deze voorziening voorkomt dat de rechtbank zich moet begeven in een tijdrovend onderzoek over de vraag wie en/of waar de juiste rechthebbende is.

128 Artikel 11.9 van het wetsvoorstel.

129 Artikel 30a Rv.

130 Op grond van artikel 30j Rv.

131 Artikel 30j, vierde lid, Rv.

132 Artikel 15.22 van het wetsvoorstel.

Het verweerschrift

Iedere belanghebbende in de verzoekprocedure kan schriftelijk een verweerschrift bij de rechtbank indienen.¹³³ Het verweerschrift kan worden ingediend tot uiterlijk tien dagen voor de mondelinge behandeling.¹³⁴ 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. Als een belanghebbende geen verweerschrift indient, dan geldt het aanbod uit de procesinleiding aan deze belanghebbende ook als verworpen.¹³⁵

Voor de hypotheekhouder en de ingeschreven beslaglegger op de onroerende zaak geldt, dat zij pas een aanspraak kunnen maken op de door de onteigenaar te betalen schadeloosstelling als zij dit bij verweerschrift aan de rechtbank kenbaar hebben gemaakt. De ingeschreven beslaglegger moet bovendien een notaris of een deurwaarder aanwijzen. Ook voor de vruchtgebruiker geldt dat hij een verweerschrift moet indienen voor de verkrijging van een vruchtgebruik op de schadeloosstelling krachtens artikel 213 van boek 3 van het Burgerlijk wetboek.

De mondelinge behandeling

Voordat de rechtbank beslist op het verzoek wordt een mondelinge behandeling gehouden. In de mondelinge behandeling stelt de rechtbank de partijen in de gelegenheid om hun stellingen toe te lichten.¹³⁶ Daarnaast kan de rechtbank tijdens de mondelinge behandeling de partijen verzoeken om inlichtingen te geven, partijen de gelegenheid geven om hun stellingen nader te onderbouwen, een schikking beproeven, met partijen overleggen hoe het vervolg van de procedure zal verlopen en die aanwijzingen geven of die proceshandelingen bevelen die hij geraden acht.¹³⁷ Overigens kan de rechtbank met instemming of op verlangen van partijen kiezen om de mondelinge behandeling achterwege laten.

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

De rechtbank stelt verder een voorlopige schadeloosstelling vast gelijk aan het aanbod. Als niet zeker is aan wie de betaling moet worden gedaan, zal de rechtbank bepalen dat de voorlopige schadeloosstelling zal moeten worden geconsigneerd (op grond van de Wet op de consignatie van gelden). Door de rechtbank wordt aan een belanghebbende een bedrag toegewezen gelijk aan het aanbod en niet zoals in de huidige regeling een bedrag gelijk aan negentig procent van het aanbod. Daarmee hoeft ook niet langer voor de overblijvende tien procent een zekerheidsstelling te worden gegeven. In de terminologie van de regeling is dit tot uitdrukking gebracht door niet langer te spreken van een voorschot, maar van een voorlopige schadeloosstelling.¹³⁸ Ongewijzigd blijft dat de rechtbank de bevoegdheid heeft om de voorlopige schadeloosstelling op een ander bedrag vast te stellen, waarbij de deskundigen kunnen worden geraadpleegd.

Het deskundigenbericht

Ongewijzigd blijft dat de ligging en gesteldheid van de onroerende zaak wordt opgenomen. Om deze plaatsopneming te houden wijst de rechtbank een rechter-commissaris aan, zoveel als mogelijk uit haar eigen midden. De tijd en plaats van de plaatsopneming wordt bepaald door de rechter-commissaris, in overleg met de verzoeker en de belanghebbenden. Van de plaatsopneming wordt ook kennisgeving gedaan door aankondiging in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huis-bladen of op andere geschikte wijze.

De belanghebbenden kunnen door afwezigheid niet de voortgang van de procedure beïnvloeden. Ook bij afwezigheid van een belanghebbende heeft de plaatsopneming doorgang.¹³⁹ Bij afwezigheid van

133 Artikel 30i Rv.

134 Artikel 282 Rv.

135 Artikel 15.21 van het wetsvoorstel.

136 Artikel 30k Rv.

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

138 Zie bijvoorbeeld artikel 15.24 van het wetsvoorstel.

139 Artikel 15.28 van het wetsvoorstel.

één of meer deskundigen benoemt de rechter-commissaris vervangende deskundigen.¹⁴⁰ Als het gevolg hiervan is dat de plaatsopneming moet worden uitgesteld, dan bepaalt de rechter-commissaris een nieuwe tijd voor de plaatsopneming.

De griffier maakt van de plaatsopneming een proces-verbaal op, dat wordt ondertekend door de rechter-commissaris en de griffier zelf. Naast het verslag van de plaatsopneming worden in het proces-verbaal de punten vermeldt waarover de verzoeker of belanghebbenden hebben toegezegd of waartoe zij zijn opgedragen nadere inlichtingen te zullen geven.

Het is van belang dat de rechtbank kan beschikken over de juiste informatie om tot vaststelling van de schadeloosstelling te kunnen komen. Daarom is in het wetsvoorstel bepaald dat de verzoeker en de belanghebbenden alle feiten en omstandigheden die van belang zijn voor het vaststellen van de schadeloosstelling moeten meedelen en dat daartoe de nodige stukken overgelegd worden.¹⁴¹ Dit is gelijk aan de huidige regelgeving. De rechtbank zorgt ervoor dat de deskundigen ook over deze informatie kunnen beschikken. Op basis van de plaatsopneming en de overige beschikbare informatie wordt door de deskundigen vervolgens een begroting van de schadeloosstelling opgemaakt.

In de Onteigeningswet is vastgelegd dat gedurende vier weken bezwaarschriften ingediend kunnen worden bij de rechter-commissaris. 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.¹⁴² In de praktijk wordt deze bezwaarschriftenprocedure in de meeste gevallen niet gevolgd.¹⁴³ De rechter-commissaris vraagt dan aan de betrokken partijen of zij bereid zijn af te zien van de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen. In plaats daarvan wordt voorgesteld om door de deskundigen een concept van het deskundigenbericht toe te zenden en partijen de gelegenheid te geven voor het maken van opmerkingen en het doen van verzoeken naar aanleiding van het concept.¹⁴⁴ De deskundigen maken aansluitend een definitief deskundigenbericht op, en leveren dit bericht in bij de rechtbank. Deze aanpak is in de praktijk gegroeid en geeft een gelijke mogelijkheid om een opvatting kenbaar te maken.¹⁴⁵ De bestaande bezwaarschriftenprocedure zal daarom komen te vervallen. Door de rapportage in de voorgestelde regeling deskundigenbericht te noemen wordt beter aangesloten bij de terminologie van het Rv.¹⁴⁶

De bepalingen over de schadeloosstelling worden ongewijzigd overgenomen uit de artikelen 39 tot en met 45 van de Onteigeningswet. Wel worden op enkele plaatsen redactionele verbeteringen doorgevoerd. Deze verbeteringen worden toegelicht in het artikelsgewijze gedeelte van de toelichting.

De nadere mondelinge behandeling

Zo spoedig mogelijk nadat het definitieve deskundigenbericht bij de rechtbank is ingeleverd, bepaalt de rechter tijd en plaats voor de nadere mondelinge behandeling. De deskundigen worden ook uitgenodigd om bij deze nadere mondelinge behandeling aanwezig te zijn, zodat zij een toelichting op het deskundigenbericht kunnen geven.

De beschikking van de rechtbank

In de beschikking wordt door de rechtbank voor elk van de rechthebbenden de schadeloosstelling vastgesteld. Het vaststellen van de schadeloosstelling dient de rechter zelfstandig te doen. Hij mag daarbij rekening houden met feiten die belanghebbenden en deskundigen niet hebben ingebracht.

140 Artikel 15.27 van het wetsvoorstel.

141 Artikel 15.30 van het wetsvoorstel.

142 Artikel 36 van de Onteigeningswet.

143 Zie J.A.M.A. Sluijsmans, De vitaliteit van schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken, een studie van theorie en praktijk, Den Haag: IBR 2011, blz. 245 en J.E.F.M. den Drijver-Van Rijckevorsel (red.), Handboek Onteigening, Deventer: Kluwer, 2013, blz. 48).

144 Overeenkomstig de Leidraad deskundigen in civiele zaken, gepubliceerd door de Raad voor de Rechtspraak.

145 Zie ook de Conclusie van de A-G, HR 26 juni 2002, ECLI:NL:PHR:2002:AE4927.

146 Artikel 194 e.v. Rv.

De mogelijkheid van beroep in cassatie

Tegen de beschikking waarbij de rechtbank de schadeloosstelling heeft vastgesteld, staat net als in de huidige onteigeningsregelgeving 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.¹⁴⁷ 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.

De onteigeningsakte

Nieuw in het onteigeningsrecht is de onteigeningsakte. Door inschrijving van deze onteigeningsakte in de openbare registers gaat het eigendomsrecht over op de onteigenaar. Voorwaarde is dat voorafgaand aan het opmaken van de onteigeningsakte de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is geworden. Dit kan worden aangetoond door overlegging van een afschrift van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, of door een verklaring van de griffier van de betrokken rechtbank of van de secretaris van de Raad van State dat (respectievelijk) geen beroep of geen hoger beroep is ingesteld.

Het is niet noodzakelijk dat op het moment van het opmaken van de onteigeningsakte ook de schadeloosstellingsprocedure is afgerond. Om te voorkomen dat de sloop van opstallen en de uitvoering van grondwerkzaamheden de plaatsopneming onmogelijk kunnen maken, wordt wel als voorwaarde gesteld dat de plaatsopneming door de deskundigen voor de eigendomsontneming dient te worden gehouden. Om dit te waarborgen, moet de onteigenaar bij het verzoek aan de notaris tot het opmaken van de onteigeningsakte een afschrift van het proces-verbaal van de plaatsopneming overleggen.¹⁴⁸ Bij het opmaken van de onteigeningsakte zal de notaris verder moeten controleren of de onteigenaar de door de rechtbank vastgestelde voorlopige schadeloosstellingen heeft uitbetaald, of deze voorlopige schadeloosstellingen zijn geconsigneerd in de gevallen die de wet aangeeft. Als tijdens de mondelinge behandeling alsnog een overeenstemming over de schadeloosstelling is bereikt, dan wordt in plaats van het proces-verbaal van de plaatsopneming en de betalingsbewijzen van de voorlopige schadeloosstelling, het proces-verbaal overlegd van de zitting bij de rechtbank waarin de overeenstemming is bereikt.

De datum van de inschrijving van de onteigeningsakte geldt, zoals eerder gezegd, 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.

Voorwaarde voor het opmaken van de onteigeningsakte is ten slotte dat ook het bijbehorende omgevingsplan, projectbesluit of omgevingsvergunning onherroepelijk is geworden. De onteigenaar dient dit aan te tonen door overlegging van een afschrift van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, of door een verklaring van de griffier van de betrokken rechtbank of van de secretaris van de Raad van State dat (respectievelijk) geen beroep of geen hoger beroep is ingesteld.

Niet uitvoeren van het werk

De regeling voor de teruglevering van het onteigende in de situatie waarin het werk waarvoor onteigend is niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, blijft ongewijzigd.¹⁴⁹ Als door oorzaken die de

147 Artikel 426 e.v. Rv.

148 Artikel 11.14, vierde lid, van het wetsvoorstel.

149 Artikel 11.18 van het wetsvoorstel.

onteigenaar in staat was uit de weg te ruimen niet binnen drie jaar nadat de onteigeningsakte is ingeschreven met het werk een aanvang is gemaakt, of de arbeid meer dan drie jaren mocht zijn gestaakt of op grond van andere omstandigheden duidelijk is dat het werk niet tot stand zal worden gebracht, biedt de onteigenaar aan de onteigende de mogelijkheid om de onteigende onroerende zaak terug geleverd te krijgen.

De onteigende heeft vervolgens twee mogelijkheden. Bij aanvaarding van het aanbod wordt het onteigende terug geleverd in de toestand waarin het zich op dat moment bevindt, onder gehoudenheid om in evenredigheid de schadeloosstelling terug te geven tot de terugontvangen waarde. Daarnaast heeft de onteigende de mogelijkheid, als geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot terug levering, om een vordering in te dienen tot uitkering van een door de rechter naar billijkheid te bepalen schadeloosstelling boven de al ontvangen schadeloosstelling.

Als de onteigenaar niet binnen drie maanden nadat aan één van de bovengenoemde voorwaarden is voldaan een aanbod tot terug levering heeft gedaan, kan de onteigende bij de rechtbank het onteigende terugvorderen of een vordering instellen van een door de rechtbank naar billijkheid te bepalen schadeloosstelling die boven de al ontvangen schadeloosstelling zal worden ontvangen.

5.4 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- De voorgestelde scherpere scheiding tussen de onteigeningsprocedure en de schadeloosstellingsprocedure, verhoogt de inzichtelijkheid van de onteigeningsregelgeving. Beide procedures worden afzonderlijk van elkaar doorlopen. De eigendomsontneming vindt uiteindelijk plaats door de inschrijving van een notariële onteigeningsakte, die in opdracht van de onteigenaar wordt opgemaakt. Dit vormt ook een belangrijke vereenvoudiging ten opzichte van het huidige stelsel.
- De mogelijkheid om tot afzonderlijke onteigening van zakelijke rechten over te gaan, komt te vervallen.¹⁵⁰
- Onteigening vindt niet langer plaats als gevolg van een koninklijk besluit, maar door een onteigeningsbeschikking genomen door het bestuursorgaan dat het aangaat.
- Er wordt bij wet beroep opengesteld tegen het besluit tot onteigening (de onteigeningsbeschikking).
- Als extra waarborg voor een zorgvuldige besluitvorming, wordt een onafhankelijke commissie ingesteld die het bevoegd gezag zal adviseren over de onteigeningsbeschikking.
- De onteigeningscriteria worden wettelijk vastgelegd.
- Het onderscheid in onteigeningstitels verdwijnt. Alle onteigeningen in de Omgevingswet volgen dezelfde procedure.
- De verkrijging van de onroerende zaak vindt plaats door de inschrijving van een notariële onteigeningsakte in de openbare registers. Deze akte kan worden opgemaakt nadat aan een aantal wettelijke voorwaarden is voldaan. De rechtbank spreekt niet langer de onteigening uit.
- De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een verzoekprocedure, en niet langer als vordering in een dagvaardingsprocedure.
- De rechter stelt niet langer het voorschot op de schadeloosstelling vast op negentig procent, maar kent een voorlopige schadeloosstelling toe gelijk aan het aanbod.
- De bezwaarschriftenprocedure¹⁵¹ 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 cassatie in te stellen wordt gewijzigd. In de nieuwe regeling wordt aangesloten bij de reguliere termijnen en procedures van een verzoekprocedure. Wat betreft de overige regels uit de Onteigeningswet, die niet zien op onteigening voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, voorziet dit wetsvoorstel in een afzonderlijke regeling. Een deel van deze overige regels uit de Onteigeningswet zal ongewijzigd aan andere wetgeving worden toegevoegd. Een ander deel zal komen te vervallen. Als gevolg van dit wetsvoorstel zal de Onteigeningswet als afzonderlijke wet komen te vervallen.

150 Voorheen artikel 4 van de Onteigeningswet.

151 Artikelen 36 en 36a van de Onteigeningswet.

6 INRICHTING VAN HET LANDELIJK GEBIED

6.1 Inleiding

Eén van de instrumenten voor het grondbeleid is het instrumentarium voor de inrichting en het beheer van het landelijk gebied uit de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: Wilg). Deze is opgenomen in hoofdstuk 12 van dit wetsvoorstel. Dit inrichtingsinstrumentarium biedt gedeputeerde staten de mogelijkheid om voor de uitvoering van hun gebiedsgericht beleid percelen te kunnen herverkavelen door eigendommen, gebruiksrechten op gronden en beheertaken (van overheden) in het in te richten gebied opnieuw vast te stellen en te verdelen. Inrichting is daarmee een vergaand instrument dat rechtstreeks raakt aan de rechten van belanghebbenden, waaronder het eigendomsrecht. Dit vraagt om een zorgvuldige regeling.

Wet inrichting landelijk gebied

De kern van het landinrichtingsinstrumentarium wordt gevormd door de mogelijkheid tot herverkaveling. Herverkaveling is het instrument waarmee provincies op dwingende wijze gronden in een gebied kunnen samenvoegen, het gebied opnieuw verdelen in kavels en die kavels aan eigenaren toedelen.¹⁵² Op deze wijze kunnen zij gronden vrijmaken van het bestaande gebruik en herinrichten voor een betere inrichting van het gebied. Denk daarbij aan verbetering van de agrarische verkavelingsstructuur, de aanleg of verbetering van wegen, waterstaatswerken of andere voorzieningen van openbaar belang, en de aanleg en ontwikkeling van gebieden die waardevol zijn uit een oogpunt van natuur en landschap.

Naast de dwingende inrichting door herverkaveling is in de Wilg een regeling opgenomen voor ruilverkaveling bij overeenkomst¹⁵³, in de praktijk meestal kavelruil genoemd. Dit is een vorm van inrichting waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis in een schriftelijke overeenkomst afspreken om bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken, samen te voegen, te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen.

In de praktijk kan onderscheid worden gemaakt tussen kavelruil tussen een beperkt aantal grondeigenaren en planmatige kavelruil, waarbij er een plan is voor een begrensd gebied en de ruilen uit dit plan zoveel mogelijk in één keer worden gerealiseerd. Wanneer er ook meerdere doelen worden nagestreefd, spreekt men in de praktijk over een integrale planmatige kavelruil.¹⁵⁴ Als blijkt dat doelen op vrijwillige basis niet voldoende kunnen worden gerealiseerd, kan tussentijds de overstap naar wettelijke herverkaveling worden gemaakt.¹⁵⁵ Dat vereist dan dat alsnog een inrichtingsplan wordt vastgesteld door gedeputeerde staten. Omgekeerd gebeurt het ook dat een inrichtingsproject met wettelijke herverkaveling gedurende het proces wordt omgezet in vrijwillige ruilverkaveling.¹⁵⁶

Evaluatie Wet inrichting landelijk gebied

De toenmalige 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".¹⁵⁷ Uit deze evaluatie blijkt dat er geen noodzaak is om het inrichtingsinstrumentarium als zodanig te wijzigen.

152 Artikelen 42 en volgende van de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: Wilg).

153 Artikelen 85 tot en met 88 Wilg.

154 Dienst Landelijk gebied, Verkavelen met de Wilg, Handleiding voor de toepassing van een inrichtingsplan, verkaveling of planmatige kavelruil op grond van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), 2008 (hierna: Handleiding).

155 Dienst Landelijk gebied, Handleiding.

156 Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg).

157 Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg).

Inrichting blijkt nog steeds van meerwaarde naast integrale, vrijwillige gebiedsprocessen, onteigening en inrichting ter plekke op basis van een omgevingsplan. Deze meerwaarde geldt vooral bij de aanpak van meervoudige gebiedsopgaven, waarbij publieke doelen moeten worden gerealiseerd. Het gaat dan vooral om gevallen waarbij relatief veel grondeigenaren of grondgebruikers zijn betrokken, of waar sprake is van versnipperd grondgebruik. 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.

Ook het instrument van vrijwillige landelijke kavelruil is geëvalueerd door de onderzoekers. Vanwege het vrijwillige karakter van kavelruil is er veel draagvlak voor het toepassen van het 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.

Uit de evaluatie van de Wilg blijkt dat er geen noodzaak is voor een omvangrijke wijziging van het inrichtingsinstrumentarium. Op basis van de evaluatie concludeert het kabinet dan ook dat het huidige stelsel van inrichting als zodanig kan worden geïntegreerd in de Omgevingswet. In paragraaf 6.3 wordt aangegeven hoe de suggesties van de onderzoekers daarbij zijn meegewogen.

Aansluiting bij kerninstrumenten Omgevingswet

Een belangrijke stap om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken, is de keuze voor een beperkt palet aan basisinstrumenten die elk een helder onderscheiden beleidsmatige of juridische functie hebben. De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.¹⁵⁸ Daarnaast omvat de Omgevingswet ondersteunende instrumenten, zoals gedoogplichten, kostenverhaal, financiële bepalingen en monitoring en informatie-uitwisseling. In dit wetsvoorstel is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande instrumenten van de Omgevingswet.

In de instrumenten van de Omgevingswet wordt onderscheid gemaakt tussen beleid en normstelling.¹⁵⁹ Beleidsdocumenten binden alleen het bestuursorgaan dat deze heeft vastgesteld. Juridische binding van andere bestuursorganen of van burgers kan alleen worden verkregen door normen op te nemen in wetgeving of in besluiten. Het inrichtingsplan, het kerninstrument van de Wilg, bevat beide onderdelen. Vanwege dit hybride karakter past dit plan niet in de systematiek van de Omgevingswet. Het kabinet heeft daarom nieuwe instrumenten gezocht voor inrichting van het landelijk gebied, die de functies van het inrichtingsplan hebben en die passen binnen het stelsel van de Omgevingswet: het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit.

Naast deze nieuwe instrumenten heeft de inrichting van het landelijk gebied een zelfstandig instrumentarium nodig dat zowel bestuursrechtelijke als civielrechtelijke elementen bevat. Niet alle inrichtingsinstrumenten kunnen worden vervangen door instrumenten die al in de Omgevingswet zijn opgenomen. Deels worden de huidige instrumenten daarom gecontinueerd. Met de voorgestelde instrumenten houden gedeputeerde staten dezelfde mogelijkheden om inrichting op dezelfde wijze als onder de huidige regelgeving te kunnen toepassen.

6.2 Het voorstel op hoofdlijnen

Bevoegdheid

De voorgestelde regeling voor de inrichting van de fysieke leefomgeving in hoofdstuk 12 begint met de bevoegdheid om te beslissen een gebied in te richten.¹⁶⁰ Deze bevoegdheid wordt in lijn met de Wilg, toegekend aan gedeputeerde staten. De bevoegdheid voor het gebruik van de bijbehorende instrumenten, het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit, wordt in navolging daarvan ook aan gedeputeerde staten toegekend. Met deze inrichtingsinstrumenten kan het in de omgevingsvisie neergelegde beleid van provinciale staten voor de inrichting van het landelijk gebied worden

158 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.

159 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 44 – 45.

160 Artikel 12.2, eerste lid, van het wetsvoorstel.

geoperationaliseerd en uitgevoerd. Het ligt in de rede dat provinciale staten en gedeputeerde staten hun beleid met elkaar afstemmen.

Inrichtingsprogramma

Wanneer gedeputeerde staten gebruik willen maken van hun bevoegdheid tot inrichting, stellen zij een inrichtingsprogramma vast.¹⁶¹ Het gaat hier om een onverplicht programma. Er geldt geen algemene verplichting om een inrichtingsprogramma vast te stellen, maar wanneer gedeputeerde staten besluiten tot de inrichting van een gebied, dan staat het instrument dat zij daarvoor gebruiken vast. Het inrichtingsprogramma bevat de beleidsmatige onderbouwing van de voorgenomen inrichting van het betrokken gebied. Alleen gedeputeerde staten die het inrichtingsprogramma vaststellen zijn daaraan gebonden.

Inrichtingsprogramma's worden geregeld in hoofdstuk 3 van de Omgevingswet. Voorgesteld wordt het inrichtingsprogramma aan dat hoofdstuk toe te voegen. Het kabinet is van plan om in het Omgevingsbesluit inhoudelijke eisen aan het inrichtingsprogramma te stellen.

Inrichtingsbesluit

Wanneer gedeputeerde staten naast een inrichtingsprogramma ook maatregelen en voorzieningen willen vaststellen, die andere overheden en burgers binden, moeten zij deze opnemen in een inrichtingsbesluit.¹⁶² Het voorgestelde inrichtingsbesluit kan alleen maatregelen en voorzieningen bevatten die zijn aan te merken als besluit in de zin van de Awb. Andere maatregelen en voorzieningen die in het kader van de inrichting van het landelijk gebied worden getroffen, worden opgenomen in het inrichtingsprogramma.

Herverkaveling

Herverkaveling is het instrument waarmee provincies op dwingende wijze onroerende zaken in een gebied kunnen samenvoegen, het gebied opnieuw verdelen in kavels en die kavels aan eigenaren toedelen. Wanneer herverkaveling onderdeel is van de inrichting van het landelijk gebied, wordt in het inrichtingsbesluit de begrenzing van ieder te verkavelen herverkavelingsblok zo nauwkeurig mogelijk op een kaart aangegeven. Een herverkavelingsblok is het geheel van in een herverkaveling opgenomen zaken. Gedeputeerde staten kunnen het gehele inrichtingsgebied als één herverkavelingsblok aanmerken, maar zij kunnen het gebied ook onderverdelen in meerdere herverkavelingsblokken.

Ruilplan

Wanneer herverkaveling onderdeel is van het inrichtingsbesluit, stellen gedeputeerde staten voor ieder herverkavelingsblok een ruilplan vast.¹⁶³ Het ruilplan bevat een lijst van rechthebbenden en een plan van toedeling.¹⁶⁴

Lijst van geldelijke regelingen

Gedeputeerde staten stellen voor elk herverkavelingsblok een lijst van geldelijke regelingen vast.¹⁶⁵ Het verschil in oppervlakte, hoedanigheid of gebruiksbestemming tussen de ingebrachte kavels en de toegedeelde kavels wordt met de eigenaren geldelijk verrekend.¹⁶⁶ Gedeputeerde staten wijzen taxateurs aan die de verandering van de waarde van de onroerende zaken als gevolg van de inrichting voor iedere eigenaar schatten en de geldelijke verrekeningen tussen de oude en de nieuwe eigenaar bij overgang van onroerende zaken afdoen.¹⁶⁷ De uitkomsten van deze schattingen worden opgenomen in de lijst van geldelijke regelingen, samen met een opgave van de geldelijke verrekeningen voor de betrokken eigenaren en pachters.

161 Artikel 3.14a van het wetsvoorstel.

162 Artikel 12.4 van het wetsvoorstel.

163 Artikel 12.21, eerste lid, van het wetsvoorstel.

164 Artikel 12.21, tweede lid, van het wetsvoorstel.

165 Artikel 12.33 van het wetsvoorstel.

166 Artikel 12.36 van het wetsvoorstel.

167 Artikel 12.35 van het wetsvoorstel.

6.3 Nadere toelichting op het voorstel voor herverkeveling

Bevoegdheid

Dit wetsvoorstel legt de bevoegdheid om inrichting toe te passen neer bij de provincies. Dit sluit aan bij de Omgevingswet die is opgebouwd vanuit het subsidiariteitsbeginsel.¹⁶⁸ De provincies hebben de geëigende schaalgrootte voor de uitvoering van gebiedsgericht beleid in het landelijk gebied. De keuze voor een bepaald inrichtingsinstrument of een combinatie van instrumenten is maatwerk per gebied. De gekozen combinatie van instrumenten is afhankelijk van onder meer de aard van de opgaven en de verhoudingen in het gebied.¹⁶⁹ De provincies kunnen op gebiedsniveau de relevante afwegingen maken, rekening houdend met de specifieke kenmerken van het gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Zij kennen de relevante partijen in het gebied, zijn in staat om synergie met andere relevante gebiedsprocessen te bereiken en beschikken over de instrumenten voor een integrale aanpak. Het gebiedsgericht beleid is nauw verbonden met het natuurbeleid, waarvoor de provinciebestuur over belangrijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden beschikt. De provincies kunnen inrichting toepassen om gronden te verwerven, in te richten en te beheren voor natuur, in het bijzonder voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen de ecologische hoofdstructuur), het scheppen van de voor natuur noodzakelijke milieu- en watercondities en ondersteunende ruimtelijke herstructurering van gebieden. De Dienst voor het kadaster en de openbare registers kan bijstand verlenen aan gedeputeerde staten bij de uitoefening van de bevoegdheden die op inrichting van het landelijk gebied betrekking hebben.¹⁷⁰

In dit wetsvoorstel worden de bevoegdheden wat betreft de inrichting van het landelijk gebied neergelegd bij gedeputeerde staten van de provincie waarin het in te richten landelijk gebied geheel of in hoofdzaak ligt. Afstemming met gedeputeerde staten van een andere provincie waarin het in te richten gebied deels ook ligt wordt in de nieuwe regeling niet expliciet voorgeschreven. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de Omgevingswet dat er voor het nemen van één besluit één bevoegd gezag geldt en dat bestuursorganen in onderling vertrouwen opereren. Overheden worden geacht in staat te zijn belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. De Omgevingswet kent daarom minder expliciete afstemmingsvereisten dan de huidige wetgeving voor de fysieke leefomgeving. Wel wordt onderkend dat bestuursorganen soms verschillende belangen en taken hebben en dat zij daarmee rekening moeten houden.¹⁷¹

Gedeputeerde staten kunnen hun bevoegdheid delegeren aan een bestuurscommissie¹⁷² of aan een ander orgaan.¹⁷³ Naast deze wettelijke commissies, worden in de praktijk ook andere commissies ingesteld, veelal op basis van samenwerkingsverbanden. In een dergelijke commissie werken de bij de inrichting betrokken bestuursorganen – provincies, gemeenten, waterschappen – samen. Ook andere belanghebbenden 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. De regeling in de Wilg wordt hiermee gecontinueerd.

Provinciale staten stellen een omgevingsvisie vast.¹⁷⁴ Dit is een integrale langetermijnvisie over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in de provincie. De omgevingsvisie richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel en bevat het strategische, integrale kader voor het op uitvoering gerichte beleid van bestuursorganen. Provinciale staten kunnen in de omgevingsvisie ook beleidsdoelen voor de inrichting opnemen, voor zover dit betrekking heeft op de samenhang tussen inrichting en andere domeinen, als ruimte, water, milieu, natuur, landschap en verkeer.

168 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz.75.

169 Dienst Landelijk gebied, Handleiding.

170 Artikel 12.2, derde lid, van het wetsvoorstel.

171 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 47-48.

172 Zoals bedoeld in artikel 81, eerste lid, van de Provinciewet.

173 Artikel 12.2, derde lid, van het wetsvoorstel.

174 Artikel 3.1, tweede lid, van de Omgevingswet.

Inrichtingsprogramma

Wanneer gedeputeerde staten besluiten om een gebied in te richten, stellen zij een inrichtingsprogramma vast.¹⁷⁵ Dit wordt voorgeschreven in hoofdstuk 3. Met dit programma kunnen gedeputeerde staten uitvoering geven aan het door provinciale staten in de omgevingsvisie neergelegde beleid.¹⁷⁶ Een programma is uitvoeringsgericht en sluit daarmee aan bij het operationele karakter van het huidige inrichtingsplan. Een programma kan, in tegenstelling tot een omgevingsvisie, sectoraal of gebiedsgericht zijn.

Voorafgaand aan het vaststellen van het ontwerpprogramma is overleg met en betrokkenheid van rechthebbenden en andere overheden in het betrokken gebied van groot belang. De vorm waarop participatie plaatsvindt voorafgaand aan het ontwerpbesluit is niet geregeld in de Omgevingswet.¹⁷⁷ Op de voorbereiding van een inrichtingsprogramma of een wijziging daarvan wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb van toepassing.¹⁷⁸ Tegen het ontwerpprogramma kan een ieder een zienswijze indienen.

Tegen het inrichtingsprogramma kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld, zoals ook onder de huidige regelgeving geen rechtsbescherming openstaat tegen de niet op rechtsgevolg gerichte onderdelen van het inrichtingsplan.¹⁷⁹ Omwille van de helderheid zullen programma's worden vermeld op de negatieve lijst in artikel 1 van de bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak bij de Awb. De verdeling van het huidige inrichtingsplan over het inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit heeft als voordeel dat voor de burger op voorhand inzichtelijk is dat tegen het besluit wel beroep kan worden ingesteld en tegen het programma 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 en overheden. Dit terwijl in een dergelijke situatie de rechter zich uiteindelijk onbevoegd verklaart van het beroep kennis te nemen.

Het voorstel van het kabinet is om in het Omgevingsbesluit voor te schrijven dat de beleidsmatige onderdelen die nu nog in het inrichtingsplan staan, moeten worden opgenomen in het inrichtingsprogramma. Het gaat daarbij in ieder geval om de begrenzing van het in te richten gebied, om een nauwkeurige aanduiding van de te treffen maatregelen en voorzieningen, om een nauwkeurige raming van de kosten van herverkaveling (indien van toepassing) en om het aandeel van die kosten dat ten laste komt van de gezamenlijke eigenaren in het te herverkavelen blok. In voorkomend geval bevat het inrichtingsprogramma een aanduiding van de te verwerven zaken. Verder moet het inrichtingsprogramma kaarten bevatten, waarop de begrenzing van het in te richten gebied wordt aangegeven en waar van toepassing:

- de te ontwikkelen natuur – en bosgebieden, landschappelijke elementen en recreatieve voorzieningen,
- de te verbeteren en aan te leggen openbare wegen en waterstaatswerken,
- de te verwerven onroerende zaken,
- de maatregelen of voorzieningen voor de verwezenlijking waarvan de zogenoemde korting kan worden toegepast.

Inrichtingsbesluit

Wanneer gedeputeerde staten maatregelen en voorzieningen willen vaststellen, die ook burgers en andere overheden binden, moeten zij een inrichtingsbesluit¹⁸⁰ vaststellen. Hierin worden deze maatregelen en voorzieningen opgenomen. Wanneer herverkaveling onderdeel is van de inrichting van het landelijk gebied, bevat het inrichtingsbesluit in ieder geval de kaart waarop de begrenzing van

175 Artikel 3.14a van het wetsvoorstel.

176 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 51 en 114-134.

177 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 217-219.

178 Artikel 16.27 van de Omgevingswet.

179 Artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb.

180 Artikel 12.4 van het wetsvoorstel.

ieder te herverkavelen blok zo nauwkeurig mogelijk is aangegeven. In de huidige praktijk is in vrijwel alle gevallen herverkaveling onderdeel van het inrichtingsproces.

In voorkomend geval bevat het inrichtingsbesluit de aanduiding dat de zogenoemde korting wordt toegepast ten behoeve van publieke doelen.¹⁸¹ Verder kan in het inrichtingsbesluit de toewijzing van eigendom van wegen en waterstaatswerken worden opgenomen en de toewijzing en regeling van het beheer en onderhoud van wegen. Verder kan het inrichtingsbesluit voorzien in de toewijzing van eigendom van gebieden. Het kan dan gaan om gebieden die van belang zijn uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud, om elementen van landschappelijke, recreatieve, cultuurhistorische, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde en om andere voorzieningen van openbaar nut. Ten slotte kunnen gedeputeerde staten in het inrichtingsbesluit, in afwijking van de Wegenwet, wegen aan het openbaar verkeer onttrekken en de bestemming van openbare weg geven aan wegen met de bijbehorende kunstwerken.

Andere maatregelen en voorzieningen die in het kader van de inrichting van het landelijk gebied worden getroffen, worden niet opgenomen in het inrichtingsbesluit, maar in het inrichtingsprogramma. Het voorgestelde inrichtingsbesluit bevat alleen maatregelen en voorzieningen die op rechtsgevolg zijn gericht en die andere overheden en burgers binden, niet de aan die besluiten ten grondslag liggende beleidsmatige overwegingen. Vergeleken met het huidige recht bevat het inrichtingsbesluit de onderdelen van het inrichtingsplan, die zijn aan te merken als besluit in de zin van de Awb en waartegen beroep openstaat.

Uiteraard moet een besluit berusten op een deugdelijke motivering.¹⁸² Aannemelijk is dat gedeputeerde staten ter motivering van een inrichtingsbesluit ook zullen verwijzen naar de doelstellingen van de voorgenomen inrichting, maar de motivering zal beperkter zijn dan in het huidige inrichtingsplan. De doelstellingen, belangen en keuzes die aan het voorgenomen inrichtingsproces ten grondslag liggen verwoorden gedeputeerde staten in het inrichtingsprogramma. Wanneer gedeputeerde staten een inrichtingsbesluit vaststellen, ligt het voor de hand dat zij dat tegelijkertijd doen met het inrichtingsprogramma. Het wetsvoorstel laat het ook toe dat gedeputeerde staten eerst het programma vaststellen en daarna het inrichtingsbesluit. Een omgekeerde volgorde (eerst besluit, daarna programma) ligt niet voor de hand. Dit zou extra werk meebrengen, omdat de toelichting die in het programma komt te staan, dan eerst moet worden gegeven bij het besluit.

Voorgesteld wordt op de voorbereiding van een inrichtingsbesluit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren.¹⁸³ Deze procedure is nu ook van toepassing op de voorbereiding van het inrichtingsplan. Tegen het inrichtingsbesluit kan beroep in één instantie worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Feitelijk verandert hiermee niets ten opzichte van de huidige situatie, waarin ook beroep open staat tegen die onderdelen van het inrichtingsplan die zijn aan te merken als besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht.¹⁸⁴

Uitvoering van inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit

In beginsel zijn gedeputeerde staten belast met de uitvoering van het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit. Zij kunnen bepalen dat specifieke werken worden uitgevoerd door openbare lichamen die zijn belast met het beheer of onderhoud daarvan.¹⁸⁵ Als het gaat om de uitvoering van werken waarvan het beheer en onderhoud vermoedelijk ten laste van het Rijk zal komen, beslist de betrokken minister wie de werken uitvoeren.¹⁸⁶ Gelet op artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet ligt het in de rede dat de verantwoordelijke minister zijn besluit zal afstemmen met gedeputeerde staten van het betrokken gebied.

181 Artikel 12.29 van het wetsvoorstel.

182 Artikel 3:46 Awb.

183 Artikel 16.33h van het wetsvoorstel.

184 Artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb.

185 Artikel 12.16, eerste lid, van het wetsvoorstel.

186 Artikel 12.16, tweede lid, van het wetsvoorstel.

Herverkaveling

De kern van het inrichtingsinstrumentarium wordt gevormd door de mogelijkheid tot herverkaveling. In de praktijk is herverkaveling vrijwel altijd onderdeel van de inrichting. Met dit instrument kunnen provincies op dwingende wijze onroerende zaken in een gebied samenvoegen, het gebied opnieuw verdelen in kavels en die kavels aan eigenaren toedelen. Op deze wijze kunnen zij gronden vrijmaken van het bestaande gebruik en deze herinrichten voor een betere inrichting van het gebied. Denk aan verbetering van de agrarische verkavelingsstructuur, de aanleg of verbetering van wegen of waterstaatswerken. De gronden kunnen eveneens vrijgemaakt worden voor andere voorzieningen van openbaar belang en de aanleg en ontwikkeling van gebieden die uit een oogpunt van natuur en landschap waardevol zijn.

Het inrichtingsbesluit begrenst één of meer te herverkavelen blokken. Een blok omvat het geheel van in een herverkaveling begrepen onroerende zaken.¹⁸⁷ Gedeputeerde staten kunnen de zogenoemde korting toepassen, wanneer binnen een herverkavelingsblok behoefte bestaat aan grond 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.¹⁸⁸ Daarvoor wordt binnen een herverkavelingsblok op de totale oppervlakte van alle bij de herverkaveling betrokken gronden een korting toegepast tot een maximum van vijf procent. Deze gronden komen zo vrij voor publieke doelen.

Het uitgangspunt bij herverkaveling is dat iedere eigenaar en iedere pachter aanspraak heeft op een recht van dezelfde aard als dat hij bezat voor de herverkaveling.¹⁸⁹ Wanneer gedeputeerde staten korting toepassen, hebben de voormalige eigenaren recht op vervangende grond verminderd met het kortingspercentage.

Gedeputeerde staten kunnen gronden die tot een herverkavelingsblok behoren tijdelijk in gebruik geven.¹⁹⁰ Hiermee kan worden vooruitgelopen op de uit een herverkaveling voortvloeiende nieuwe eigendomssituatie. Wanneer gronden nodig zijn voor de verwezenlijking van maatregelen en voorzieningen voor natuur, landschap en openluchtrecreatie of voor andere voorzieningen van openbaar nut, kunnen gedeputeerde staten die tijdelijk in gebruik geven aan het Rijk, aan openbare lichamen of aan rechtspersonen aan wie die gronden worden toegewezen. Deze kunnen dan op die gronden alle werkzaamheden verrichten, die zij nodig achten ter verwezenlijking van het inrichtingsplan. Het tijdelijk in gebruik geven is vooral een onmisbare voorziening bij projecten met een langere doorlooptijd.

Volgens de evaluatie van de Wilg wordt herverkaveling vooral ingezet voor grootschalige, complexe inrichtingsopgaven in het landelijk gebied met een duidelijke landbouwcomponent, waarvoor gronden op grote schaal moeten kunnen worden geruild. Herverkaveling wordt vooral gebruikt voor meervoudige opgaven in het landelijk gebied waarvoor doorzettingsmacht nodig is.¹⁹¹ Herverkaveling zorgt voor doorzettingsmacht door toepassing van elementen als verplichte medewerking aan ruiling, de uitvoering van werken op basis van het inrichtingsplan zonder dat de grond in eigendom is en korting. Volgens de evaluatie is een voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van doorzettingsmacht wel dat er draagvlak in het gebied is. Het is zaak dat de betrokken gebiedspartijen tijdig kunnen meepraten over de wijze waarop de herverkaveling wordt uitgevoerd. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, vindt ook de regering het van belang dat het bevoegd gezag de omgeving in een vroegtijdig stadium betreft bij de voorbereiding van beleids- en besluitvorming.¹⁹²

187 Artikel 12.1 van het wetsvoorstel.

188 Artikel 12.29 van het wetsvoorstel.

189 Artikelen 12.25 en 12.26 van het wetsvoorstel.

190 Artikel 12.20 van het wetsvoorstel.

191 Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg).

192 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 217-219.

Verwerving van gronden

Essentieel voor de uitvoering van inrichtingsprojecten is de beschikbaarheid van grond voor de totstandbrenging van voorzieningen als de aanleg van natuur en bos, wegen, waterlopen en dergelijke. Verwerving van gronden kan in beginsel op drie manieren plaatsvinden: de toepassing van korting bij herverkaveling (zoals hierboven toegelicht), verwerving op basis van vrijwilligheid en onteigening. Voor minnelijke verwerving van grond door provincies is geen wettelijke regeling nodig. Provincies kunnen voor inrichting aangekochte gronden rechtstreeks benutten voor inrichtingsmaatregelen ter plaatse of indirect als "ruilgrond".

Alleen als andere methoden van verwerving niet kunnen voorzien in de behoefte aan grond die de uitvoering van het inrichtingsplan met zich brengt, staat het instrument van de onteigening ter beschikking. Onteigening wordt gezien als de zwaarste vorm van overheidsingrijpen in een eigendomsrecht en mag enkel bij hoge uitzondering worden toegepast. In hoofdstuk 5 is het onteigeninginstrument toegelicht.

Het ruilplan

Wanneer herverkaveling onderdeel is van de voorgenomen inrichting van het gebied, stellen gedeputeerde staten voor ieder herverkavelingsblok een ruilplan vast.¹⁹³ Het ruilplan bevat een lijst van rechthebbenden en een plan van toedeling.¹⁹⁴ De lijst bevat de namen van alle rechthebbenden binnen een herverkavelingsblok en de aard en omvang van het recht dat zij hebben ingebracht. De lijst van rechthebbenden wordt opgemaakt aan de hand van de kadastrale gegevens en de openbare registers.¹⁹⁵ Het plan van toedeling bevat onder meer de kavelindeling, de begrenzing van voorzieningen van openbaar belang waaronder openbare wegen en waterstaatswerken, de toedeling van rechten en de pachtverhoudingen die worden gehandhaafd, opgeheven en gevestigd.¹⁹⁶ In het Omgevingsbesluit worden nadere regels opgenomen voor het plan van toedeling en de lijst van rechthebbenden.

Op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van het ruilplan wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.¹⁹⁷ Een ieder kan zienswijzen indienen tegen het ontwerpbesluit voor het ruilplan.

Lijst van geldelijke regelingen

Gedeputeerde staten stellen voor elk herverkavelingsblok een lijst van geldelijke regelingen vast.¹⁹⁸ Hierin nemen ze een opgave op van de geldelijke verrekeningen voor de betrokken eigenaren en pachters.¹⁹⁹ Het verschil in oppervlakte, hoedanigheid of gebruiksbestemming tussen de ingebrachte kavels en de toegedeelde kavels wordt met de eigenaren geldelijk verrekend.²⁰⁰ Voor de bepaling van de geldelijke verrekeningen wijzen gedeputeerde staten taxateurs aan die de agrarische verkeerswaarde van de grond vaststellen. Verder bevat de lijst de uitkomsten van de schattingen van de verandering van de waarde van de onroerende zaken als gevolg van de inrichting voor iedere eigenaar en van de geldelijke verrekeningen tussen de oude en de nieuwe eigenaar bij overgang van onroerende zaken.²⁰¹ In het Omgevingsbesluit worden nadere regels gesteld aan de lijst van geldelijke regelingen en voor het bepalen van de agrarische verkeerswaarde van de grond.

Op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van het besluit tot vaststelling van een lijst van geldelijke regelingen wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.²⁰² Een ieder kan zienswijzen indienen tegen het ontwerpbesluit.

193 Artikel 12.21, eerste lid, van het wetsvoorstel.

194 Artikel 12.21, tweede lid, van het wetsvoorstel.

195 Artikel 12.22, tweede lid, van het wetsvoorstel.

196 Artikel 12.23 van het wetsvoorstel.

197 Artikel 16.33j van het wetsvoorstel.

198 Artikel 12.33 van het wetsvoorstel.

199 Artikel 12.34 van het wetsvoorstel.

200 Artikel 12.36 van het wetsvoorstel.

201 Artikelen 12.34 en 12.35 van het wetsvoorstel.

202 Artikel 16.33k van het wetsvoorstel.

Het ruilplan en de lijst van geldelijke regelingen zijn zelfstandige instrumenten waarvoor niet kan worden aangesloten bij één van de bestaande instrumenten uit de Omgevingswet. De regeling van het ruilplan en de lijst van geldelijke regelingen zijn daarom vrijwel ongewijzigd overgenomen uit de Wilg.

Procedure ruilplan en lijst van geldelijke regelingen

De procedurevoorschriften zijn vrijwel ongewijzigd overgenomen uit de Wilg.

Bij de voorbereiding van het ruilplan vindt pachtregistratie plaats, om vast te stellen welke pachters een aanspraak hebben op een recht. Iedere pachter heeft aanspraak op de verkrijging van een recht van dezelfde aard als hij had op de in een herverkavelingsblok gelegen onroerende zaken.²⁰³ Deze aanspraak op toedeling bestaat alleen als de pachtovereenkomst ter registratie is ingezonden aan gedeputeerde staten.²⁰⁴

Als de pachtovereenkomst niet door de grondkamer is goedgekeurd, dragen gedeputeerde staten partijen zo nodig op om de beslissing van de grondkamer in te roepen en binnen vier weken een door de secretaris van de grondkamer gewaarmerkt afschrift van het verzoekschrift toe te zenden. Als een pachtovereenkomst niet ter registratie wordt ingezonden, of wanneer de wederpartij bedenkingen tegen registratie van een pachtovereenkomst kenbaar heeft gemaakt en de pachtovereenkomst niet door de grondkamer is goedgekeurd, wordt in het ruilplan met het bestaan van de pachtovereenkomst geen rekening gehouden en kan de pachter geen aanspraak maken op toedeling van land in pacht.²⁰⁵

Gedeputeerde staten houden wenszittingen, in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere provincies waarin het herverkavelingsblok ook gelegen is, waarin gebruikers en eigenaren hun wensen over het plan van toedeling kenbaar kunnen maken.²⁰⁶

Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat het ontwerpbesluit tot vaststelling van het ruilplan en het ontwerpbesluit tot vaststelling van een lijst van geldelijke regelingen gelijktijdig ter inzage worden gelegd. Als zienswijzen zijn ingediend tegen het ontwerpbesluit tot vaststelling van het ruilplan, dan wordt een besluit tot vaststelling van een lijst van geldelijke regelingen pas genomen als het besluit tot vaststelling van het ruilplan onherroepelijk is geworden.

Belanghebbenden kunnen tegen het besluit om tot een herverkavelingsblok behorende gronden tijdelijk in gebruik te geven, het besluit tot vaststelling van het ruilplan en het besluit tot vaststelling van een lijst van geldelijke regelingen, bij verzoekschrift in beroep gaan bij de civiele kamer van de rechtbank binnen het rechtsgebied waarin gedeputeerde staten hun zetel hebben. Voor zover het een ruilplan of een lijst van geldelijke regelingen betreft, kunnen zij daarna eventueel nog in cassatie gaan bij de Hoge Raad.²⁰⁷

Uitvoering van het ruilplan

Wanneer het ruilplan onherroepelijk is geworden, kan de daarin vervatte gewijzigde kavelindeling en de bijbehorende nieuwe verdeling van eigendoms- en gebruiksrechten in goederenrechtelijke zin worden afgewikkeld. Op basis van het onherroepelijk vastgestelde ruilplan stelt een notaris de ruilakte op.²⁰⁸ Deze wordt uiteindelijk ingeschreven in de openbare registers, waarmee voor eigenaren en de inbrengers van een beperkt recht de eigenlijke herverkaveling ten einde is.²⁰⁹ De ruilakte geldt als titel voor de daarin omschreven rechten. Door de inschrijving van de ruilakte in de openbare registers worden het eigendomsrecht en de beperkte rechten op de daarin omschreven onroerende zaken verkregen.

203 Artikel 12.26 van het wetsvoorstel.

204 Artikel 16.91 van het wetsvoorstel.

205 Artikel 16.94 van het wetsvoorstel.

206 Artikel 12.24 van het wetsvoorstel.

207 Artikel 16.87e van het wetsvoorstel.

208 Artikel 16.102 van het wetsvoorstel.

209 Artikel 16.103 van het wetsvoorstel.

Als in een inrichtingsbesluit eigendom wordt toegewezen van onroerende zaken die buiten een herverkavelingsblok liggen, maakt een door gedeputeerde staten aangewezen notaris een akte voor de toewijzing op. Door de inschrijving van deze akte in de openbare registers registergoederen wordt het eigendomsrecht van de daarin omschreven onroerende zaken verkregen.

Voor de afwikkeling van bestaande en nieuwe pachtovereenkomsten bieden de artikelen 16.96 tot en met 16.101 van het wetsvoorstel een afzonderlijke regeling. Gedeputeerde staten delen zo spoedig mogelijk nadat het ruilplan onherroepelijk is vastgesteld aan de grondkamer mee welke pachtverhoudingen gehandhaafd, welke opgeheven en welke nieuw gevestigd zijn. De inhoud van de pachtovereenkomst wordt bepaald door de grondkamer en de partijen, op de duur en eventuele verlengbaarheid van de overeenkomst na. De grondkamer ontwerpt de pachtovereenkomsten die uit de gevestigde pachtverhoudingen voortvloeien. Zij zendt het ontwerp aan de partijen. Deze zenden binnen vier weken na een verzoek van de grondkamer de nieuwe overeenkomst ter goedkeuring respectievelijk ter registratie in.

Alle pachtovereenkomsten treden van rechtswege in werking op het tijdstip van inschrijving van de ruilakte in de openbare registers. Op dat tijdstip eindigen de oude pachtovereenkomsten.

Dat tegen een besluit van gedeputeerde staten tot vaststelling van de lijst van geldelijke regeling nog voorzieningen openstaan, of dat beroep of cassatie is aangetekend, heeft alleen gevolgen voor het moment waarop de financiële afwikkeling van de inrichting kan plaatsvinden en heeft geen gevolgen voor de ruilakte. De lijst van geldelijke regelingen geldt als titel voor de daarin omschreven vorderingen als de termijn voor het instellen van beroep tegen die lijst is verstreken of als op ingediende beroepen is beslist.

Een cassatieberoep over de lijst van geldelijke regelingen hoeft niet te worden afgewacht. Wanneer schuldplichtige eigenaren als gevolg van de uitspraak in cassatie uiteindelijk minder hoeven bij te dragen, draagt de provincie de financiële gevolgen daarvan.

Rechtsbescherming

Op grond van de Wilg staat tegen het inrichtingsplan rechtsbescherming in één instantie open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voorgesteld wordt voor inrichtingsbesluiten in dezelfde rechtsbeschermingsprocedure te voorzien.

Als uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet geldt weliswaar beroep in twee instanties, maar in een aantal gevallen is het gerechtvaardigd om de Afdeling bestuursrechtspraak aan te wijzen als bestuursrechter in eerste en enige aanleg.^[1] Het kabinet is van oordeel dat het voor de rechtsbescherming tegen het inrichtingsbesluit wenselijk is om van die mogelijkheid gebruik te maken. Het inrichtingsbesluit maakt namelijk deel uit van het beoordelingskader voor het vaststellen van de rechtmatigheid van het ruilplan, de lijst van geldelijke regelingen en een besluit om tot een herverkavelingsblok behorende gronden tijdelijk in gebruik te geven. Wanneer beroep bij de burgerlijke rechter wordt ingesteld tegen de vaststelling van één van deze besluiten, kan de civiele rechter bij de behandeling van dat beroep aan het inrichtingsbesluit toetsen. Materiële onzekerheid over die besluiten moet worden voorkomen.

Uit de evaluatie van de Wilg is niet gebleken dat er een noodzaak zou bestaan om een wijziging in het stelsel van rechtsbescherming voor de inrichting van het landelijk gebied aan te brengen. Verder is van belang dat de inzet van het inrichtingsinstrumentarium de afgelopen decennia is afgenomen. De verwachting van het kabinet is dat ook onder de Omgevingswet het aantal inrichtingsbesluiten dat gedeputeerde staten jaarlijks zullen nemen gering zal zijn. Rechtbanken kunnen in die situatie onvoldoende deskundigheid opbouwen, terwijl de Afdeling bestuursrechtspraak deze deskundigheid reeds heeft opgebouwd. Behoud van de kennisconcentratie voor de inrichting van het landelijk gebied bij de Afdeling bestuursrechtspraak is daarom wenselijk.

Deze omstandigheden tezamen rechtvaardigen naar het oordeel van het kabinet de keuze voor continuering van de huidige rechtsbeschermingsprocedure. Het aanwijzen van de Afdeling bestuursrechtspraak als bestuursrechter in eerste en enige aanleg vergt aanpassing van de bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak die behoort bij de Awb. Deze wijziging zal worden opgenomen in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

Gedoogplichten

Wanneer gedeputeerde staten het voor de voorbereiding van de inrichting nodig achten grond te betreden of daarop graafwerkzaamheden of metingen te verrichten of tekens te stellen, moet de rechthebbende op die grond dat toestaan.²¹⁰ Ook moet de rechthebbende gedogen dat zijn gebouwen of grond worden betreden voor de uitvoering van werken.²¹¹ Deze gedoogplicht geldt ook voor degene aan wie de gronden tijdelijk in gebruik worden gegeven.²¹²

In het wetsvoorstel blijven de gedoogplichten uit de Wilg gehandhaafd. In verband met de aansluiting bij de terminologie van de Omgevingswet zijn wel technische wijzigingen in de bepalingen over de gedoogplichten doorgevoerd. In hoofdstuk 10 van de Omgevingswet zijn gedoogplichten opgenomen die gelden voor rechthebbenden. In aansluiting hierop wordt voorgesteld dat de gedoogplichten voor activiteiten voor de inrichting van het landelijk gebied ook voor rechthebbenden gelden. Daarmee krijgen de gedoogplichten een ruimere reikwijdte dan onder de Wilg. Ook een pachter en huurder moeten de activiteiten gedogen, die in artikel 10.10a van het wetsvoorstel zijn opgenomen.

Terminologie

De terminologie van het inrichtingsinstrumentarium is op een aantal punten aangepast aan de terminologie van de Omgevingswet. Zo wordt de term "inrichting" gebruikt in plaats van het begrip "landinrichting". In de begripsbepalingen is aangegeven dat het om de inrichting van het landelijk gebied gaat. De inhoudelijke eisen aan het toepassen van inrichting staan in hoofdstuk 12, dat de titel "Inrichting van de fysieke leefomgeving" heeft.

De term "grond" wordt vervangen door de begrippen kavel en perceel. Met "perceel" wordt in de Omgevingswet een kadastraal perceel aangeduid. Bij herverkaveling brengen eigenaren kadastrale percelen in en worden kavels toegedeeld. Uiteindelijk worden nieuwe kadastrale percelen gevormd.

Het begrip "eigenaar" heeft in dit wetsvoorstel een ruimere definitie dan in de Wilg. Op grond van de Wilg werd onder eigenaar begrepen degene die eigenaar is van een onroerende zaak of degene aan wie een recht van opstal, erfpacht, beklemming, vruchtgebruik of bewoning toebehoort waaraan aan onroerende zaak is onderworpen. Dit wetsvoorstel voegt daar ook degene aan toe aan wie een appartementsrecht toebehoort waaraan een onroerende zaak is onderworpen. Dat heeft tot gevolg dat ook appartementsrechten onderdeel kunnen zijn van een herverkaveling en dat degene met een appartementsrecht aanspraak heeft op verkrijging van een recht van dezelfde aard als hij heeft ingebracht. Hoewel appartementsrechten in het landelijk gebied minder voorkomen dan in steden, bestaat hier behoefte aan in de uitvoeringspraktijk.

Uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Dit wetsvoorstel schrijft de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van een inrichtingsprogramma, een inrichtingsbesluit, een besluit tot het tijdelijk in gebruik geven van gronden, een ruilplan en een lijst van geldelijke regelingen. Dat is in overeenstemming met de Wilg. Anders dan onder de huidige regeling, op grond waarvan alleen belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen tegen ontwerpbesluiten op grond van de Wilg, biedt de Omgevingswet een ieder de mogelijkheid een zienswijze in te dienen tegen een ontwerpbesluit.

Zoals hiervoor is aangegeven, is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van een inrichtingsplan of een wijziging daarvan. De begrenzing van de blokken behoort tot de onderdelen van het inrichtingsplan, die zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb waartegen beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.²¹³ Op grond van de Wilg kunnen gedeputeerde staten de grenzen van een blok wijzigen zonder dat daarvoor wijziging van het inrichtingsplan vereist is.²¹⁴

De achtergrond van deze voorziening is dat in de uitvoeringspraktijk behoefte bestaat aan de mogelijkheid om de blokgrens eenvoudig en snel te kunnen wijzigen. Uit het stelsel van

210 Artikel 10.10a, eerste lid, van het wetsvoorstel

211 Artikel 10.10a, tweede lid, van het wetsvoorstel.

212 Artikel 12.20, tweede lid, van het wetsvoorstel.

213 Artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb.

214 Artikel 44 Wilg.

bestuursrechtelijke rechtsbescherming volgt echter dat hiertegen achtereenvolgens bezwaar, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaat.²¹⁵ In de praktijk kan de procedure voor de enkele wijziging van de blokgrens daarom langer duren dan de procedures bij een gedeeltelijke herziening van het inrichtingsplan.

In de voorgestelde regeling maakt de begrenzing van herverkavelingsblokken deel uit van het inrichtingsbesluit. Op de voorbereiding van het inrichtingsbesluit is afdeling 3.4 Awb van toepassing. Als hoofdregel geldt in de Omgevingswet dat wanneer besluiten, andere rechtsfiguren of documenten met toepassing van afdeling 3.4 Awb moeten worden voorbereid, dit ook geldt voor de wijziging of intrekking van die besluiten, rechtsfiguren of documenten.²¹⁶ Voorgesteld wordt dat het 'inrichtingsbesluit' ook onder deze hoofdregel komt te vallen. Dat betekent dat voor de wijziging van de herverkavelingsblokgrens wijziging van het inrichtingsbesluit nodig is.

De bepaling die nu nog in artikel 36 Wilg staat, dat gedeputeerde staten kunnen starten met de uitvoering van een inrichtingsplan, is niet overgenomen in dit wetsvoorstel. Volgens artikel 3:40 Awb treedt een besluit niet in werking voordat het bekend is gemaakt. Uit dit artikel volgt ook dat gedeputeerde staten met de uitvoering van een inrichtingsprogramma of een inrichtingsbesluit kunnen starten, na de bekendmaking van deze besluiten. Een afzonderlijke bepaling is hiervoor niet nodig. Ingeval tegen een inrichtingsbesluit beroep wordt ingesteld, kan hangende het beroep een voorlopige voorziening worden gevraagd aan de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als de voorzieningenrechter het besluit schorst, moeten gedeputeerde staten wachten met de uitvoering totdat de Afdeling bestuursrechtspraak het beroep ongegrond heeft verklaard.

Reactie op Evaluatierapport Wilg

In de evaluatie van de Wilg hebben de onderzoekers een aantal suggesties gedaan voor beperkte aanpassingen. Het kabinet en het Interprovinciaal Overleg ondersteunen de suggesties die de onderzoekers doen voor een goede afstemming tussen ruimtelijke ordening en inrichting. Deze suggesties betreffen de verantwoordelijkheid van de provincies en vereisen geen wettelijke verankering.

Uit het onderzoek komen ook drie suggesties die wel een wettelijke verankering zouden vragen. Het kabinet vindt het niet raadzaam om deze suggesties over te nemen. Deze worden 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 één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet²¹⁷, 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.²¹⁸ Het kabinet acht een voortzetting van de specifieke procedure die daarvoor in hoofdstuk 5 van de Wilg is opgenomen echter niet nodig. Een stelselmatige koppeling van het voorgestelde inrichtingsbesluit aan het projectbesluit vindt het kabinet 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. Verder is aanpassingsinrichting sinds de invoering van de Wilg niet

215 Zie in deze zin ook H.J.W. Leenen, 'De Wet inrichting landelijk gebied 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'', BR 2007, blz. 572 e.v.

216 Artikel 16.2 van de Omgevingswet.

217 Artikel 5.44 en verder van de Omgevingswet.

218 Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg).

toegepast in verband met door het Rijk aan te leggen infrastructurele werken. Een afzonderlijke procedure voor die situatie is dan ook niet nodig.

Wel kan van geval tot geval worden bekeken of het wenselijk is om de besluitvorming voor het projectbesluit en het inrichtingsbesluit te koppelen. Wanneer aanpassingsinrichting via het inrichtingsinstrumentarium zinvol is, kan de coördinatie­regeling van afdeling 3.5 A 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.²¹⁹

Het evaluatierapport stelt verder voor om het kavelruilproces alleen met ondersteuning en voordelen te ondersteunen, als de kavelruil bijdraagt aan provinciale beleidsdoelen voor het landelijk gebied. Kavelruil kent een eenvoudige procedure en is daarom snel toepasbaar. De onderzoekers merken in het evaluatierapport terecht op dat kavelruil, wegens het vrijwillige karakter, alleen van de grond komt als alle betrokkenen meewerken.²²⁰ Juist door het vrijwillige karakter is er veel draagvlak voor een kavelruil in landelijk gebied. Vooral voor eenvoudige ruilverkavelingen van een beperkte omvang heeft kavelruil dan ook meerwaarde in aanvulling op het dwingende instrumentarium. Omdat kavelruil versnippering van het landelijk gebied verkleint, 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 ruilverkavelingovereenkomst, voordat de inzet van dwingend inrichtingsinstrumentarium wordt overwogen.²²¹

Provincies kunnen kavelruil ondersteunen met subsidie als vergoeding 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. Een kavelruil moet om in aanmerking te komen voor subsidie bijvoorbeeld bijdragen aan een verbetering van de agrarische structuur of de realisering van een nieuwe functie. Planmatige kavelruilen hebben als voornaamste doelstelling verbetering van de agrarische structuur en moeten daarnaast meestal ook bijdragen aan andere provinciale beleidsdoelen op het gebied van natuur, landschap, waterbeheer, recreatie of sociaal economische platteland­ontwikkeling.²²² Gelet hierop acht het kabinet het niet raadzaam om in dit wetsvoorstel nadere voorwaarden aan kavelruil te stellen, zoals in de evaluatie van de Wilg is voorgesteld.

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.²²³ Het omgevingsplan is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, waarin de gemeentelijke regels bij elkaar worden gebracht. 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.

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. 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.²²⁴

Wanneer de provinciale belangen ook met een instructie niet doelmatig en doeltreffend kunnen worden behartigd, kunnen provinciale staten in een omgevingsverordening functies aan locaties toedelen (artikel 4.2 van de Omgevingswet). Daarmee voorziet de Omgevingswet in voldoende instrumenten om het inrichtingsbesluit te laten doorwerken in het omgevingsplan.²²⁵ Directe doorwerking van het

219 Artikel 3:21 Awb.

220 Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg)

221 Kamerstukken II 2005/06, 30 509, nr. 3 (MvT).

222 Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 paragraaf 2.2.3 (Evaluatierapport Wilg).

223 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, paragraaf 3.3.

224 Artikel 2.33 van de Omgevingswet.

225 Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg).

inrichtingsbesluit in het omgevingsplan past bovendien niet in de systematiek van de Omgevingswet. Het kabinet acht het daarmee niet raadzaam om dit advies over te nemen.

6.4 Nadere toelichting op het voorstel voor kavelruil in landelijk gebied

Kavelruil in landelijk gebied is een vorm van inrichting waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis in een schriftelijke overeenkomst afspreken om bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken, samen te voegen, op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen. Door zijn vrijwillige en consensuele karakter is de kavelruil in landelijk gebied principieel verschillend van herverkaveling. Als gedurende het proces van kavelruil blijkt dat doelen op vrijwillige basis niet voldoende kunnen worden gerealiseerd, kan tussentijds de overstap naar herverkaveling worden gemaakt.²²⁶ Dat betekent dat dan een inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit moeten worden vastgesteld. Ook omgekeerd is niet uit te sluiten dat herverkaveling gedurende het proces wordt omgezet in kavelruil, wanneer door gedeputeerde staten geconstateerd wordt dat doelen op vrijwillige basis kunnen worden gerealiseerd.²²⁷

Door zijn eenvoudige procedurele opzet en snelle toepasbaarheid kunnen door kavelruil eenvoudige ruilingen van een beperkte omvang worden gerealiseerd. De toepasbaarheid van kavelruil in landelijk gebied neemt af naarmate er meer gronden en eigenaren in het geding zijn, omdat het bereiken van een overeenstemming tussen alle eigenaren dan moeilijker wordt.

Provincies kunnen overleg initiëren met de eigenaren van percelen om te komen tot een overeenkomst van kavelruil, voordat inzet van herverkaveling wordt overwogen. Provincies kunnen kavelruil in landelijk gebied op basis van provinciale verordeningen ook ondersteunen met subsidie als vergoeding 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 op het gebied van natuur, landschap, waterbeheer, recreatie of sociaal economische plattelandontwikkeling. Gelet op de bevoegdheid van de provincies om voorwaarden te verbinden aan de subsidieverlening, met het oog op het bijdragen aan of ondersteunen van provinciale beleidsdoelen, acht het kabinet het niet raadzaam om in dit wetsvoorstel nadere voorwaarden aan kavelruil in landelijk gebied te stellen.

Op een tweetal punten gaat de regeling van de kavelruil in landelijk gebied verder dan de overeenkomst van ruil op grond van boek 7, titel 1, afdeling 12 van het Burgerlijk Wetboek. Ten eerste bindt een in de openbare registers ingeschreven overeenkomst van kavelruil niet alleen de overeenkomst betrokken eigenaren, maar ook degenen die hen na de inschrijving onder bijzondere titel opvolgen. Ten tweede wordt een overeenkomst geacht rechtsgeldig tot stand te zijn gekomen, ook als één 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. Hierbij treedt de werkelijke eigenaar in de plaats van de vermeende eigenaar. Deze werkelijke eigenaar treedt in de rechten en plichten die de vermeende eigenaar in zijn plaats heeft verworven en op zich heeft genomen.

Het instrument van kavelruil in landelijk gebied is vrijwel ongewijzigd overgenomen uit de Wilg. In het wetsvoorstel zijn enkele wijzigingen ten opzichte van de regeling in de Wilg opgenomen om aan te sluiten bij de gehanteerde terminologie in de Omgevingswet in het algemeen en bij de regeling voor stedelijke kavelruil in het bijzonder.

Het op vrijwillige basis verkavelen van gronden is behalve in het landelijk gebied ook toe te passen in het stedelijk gebied. Voor stedelijke kavelruil is in dit wetsvoorstel een regeling opgenomen, die verder is toegelicht in hoofdstuk 7.

226 Dienst Landelijk gebied, Handleiding.

227 Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 11 (Evaluatierapport Wilg).

6.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- Het inrichtingsplan wordt vervangen door het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit.
- Nieuw is dat bij het toepassen van de korting niet alleen het verschil in oppervlakte tussen de ingebrachte kavels en de toegedeelde kavels met de eigenaren in geld wordt verrekend, maar ook het verschil in hoedanigheid of gebruiksbestemming.²²⁸ Dit sluit aan bij de bepaling dat aan iedere eigenaar een recht wordt toegedeeld voor onroerende zaken van gelijke hoedanigheid en gebruiksbestemming als door hem is ingebracht.
- De specifieke overlegverplichtingen uit de Wilg zijn niet in dit wetsvoorstel opgenomen. Volstaan wordt met de algemene bepaling in artikel 2.2 van de Omgevingswet 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. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de Omgevingswet dat er voor één besluit één bevoegd gezag is en vertrouwen tussen overheden.
- De Wilg bevat een ommissie waar het gaat om de behandeling van een beroep tegen een ruilplan door de burgerlijk rechter. In de Wilg worden alleen degenen die voorkomen op de lijst van rechthebbenden ook erkend als rechthebbenden. In het wetsvoorstel worden daaraan ook hun rechtverkrijgenden toegevoegd.
- Op grond van de Wilg kan het inrichtingsplan voorzien in de toewijzing van eigendom van waterlopen met de daartoe behorende kunstwerken en in de toewijzing en regeling van het beheer en onderhoud van waterlopen, dijken of kaden met de daartoe behorende kunstwerken. De Omgevingswet bevat al een regeling voor de toedeling van het beheer van waterstaatswerken. Daarmee kan de regeling in de Wilg komen te vervallen.
- De Wilg bevat een aparte regeling voor herverkaveling wanneer deze samenhangt met de realisatie van een infrastructurele voorziening van nationaal of regionaal belang.²²⁹ 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 onteigening. Deze regeling keert daarom niet terug in dit wetsvoorstel.
- In deze versie van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet en memorie van toelichting is nog geen voorziening opgenomen voor de voorbereidingsbescherming van artikel 35, eerste en tweede lid, Wilg. De intentie is om dit te regelen in de Invoeringswet Omgevingswet.
- De specifieke grondslagen voor onteigening uit de Wilg, zoals die voor de inrichting van het landelijk gebied, vervallen in dit wetsvoorstel. Onteigening voor de uitvoering van inrichting van het landelijk gebied blijft wel mogelijk, maar dan via het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of het projectbesluit.

Effecten

- Door het vervangen van het inrichtingsplan door het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit ontstaat een helder onderscheid tussen het beleid en de juridisch bindende onderdelen, in aansluiting op het instrumentarium van de Omgevingswet. Dit onderscheid maakt eenduidig zichtbaar tegen welk deel beroep open staat, namelijk alleen tegen het besluit en niet tegen het programma (in plaats van tegen één deel van het inrichtingsplan wel en een ander deel niet).
- Door ook rechtverkrijgenden aan te wijzen als rechthebbenden wordt voorkomen dat aan rechtverkrijgenden geen eigendom zou kunnen worden toegewezen in de ruilakte.

228 Artikel 12.36 van het wetsvoorstel.

229 Artikelen 24 tot en met 26 Wilg.

7 STEDELIJKE KAVELRUIL

7.1 Inleiding

Stedelijke kavelruil is de overeenkomst waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis afspraken maken over het ruilen van in het stedelijk gebied gelegen onroerende zaken en het eventueel wijzigen van de beperkt zakelijke rechten die daarop rusten. De regeling voor stedelijke kavelruil is opgezet naar voorbeeld van de regeling voor 'ruilverkaveling bij overeenkomst' van de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: Wilg). Die regeling staat in de praktijk bekend als de regeling voor vrijwillige kavelruil. Voor stedelijk gebied is aansluiting gezocht bij deze benaming.

Stedelijke kavelruil is een faciliteit voor de energieke samenleving. Met behulp van deze regeling kunnen eigenaren hun nieuwbouw- en herontwikkelingsplannen namelijk zelf realiseren. Stedelijke kavelruil stelt eigenaren onder andere in staat om kavels te ruilen en zo problemen op te lossen, die worden veroorzaakt door ongunstige verkaveling van onroerende zaken.

Zo kan het voor eigenaren aantrekkelijk zijn om de grenzen van hun gronden te herschikken of om gebouwen te ruilen, zodat zij zich op een geschiktere locatie kunnen vestigen. Vooral in gebieden met krimp en leegstand kan stedelijke kavelruil bijdragen aan transformatie en herstructurering van gebieden als geheel. Zo kan stedelijke kavelruil bij winkelleegstand worden gebruikt om de winkels in het centrum van de stad te concentreren en de vrijkomende, leegstaande winkelpanden een andere functie te geven.

Stedelijke kavelruil biedt ook meer en betere mogelijkheden aan gemeenten om een faciliterend grondbeleid te voeren.²³⁰ Het gemeentebestuur heeft bij stedelijke kavelruil een ondersteunende rol. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor een eventuele wijziging van het omgevingsplan als dit voor een stedelijke kavelruil nodig is. Ook kan het gemeentebestuur betrokken zijn bij het verwezenlijken van de benodigde publieke voorzieningen. Als er met de nieuwbouw- en herontwikkelingsplannen ook een maatschappelijk of publiek belang is gemoeid, kan er voor het gemeentebestuur aanleiding zijn om de stedelijke kavelruil te ondersteunen, bijvoorbeeld door partijen te ondersteunen bij plan- en vergunningprocedures of door de inzet van andere instrumenten uit dit wetsvoorstel.

Aanleiding

Het kabinet heeft verkend of en hoe stedelijke herverkaveling wettelijk zou kunnen worden geregeld.²³¹ In 2012 en 2013 zijn pilots stedelijke herverkaveling georganiseerd met ondersteuning van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie Milieu en Infrastructuur.²³² Uit deze pilots is naar voren gekomen dat stedelijke herverkaveling een nuttig instrument kan zijn wanneer eigenaren hun plannen niet kunnen realiseren door een te sterke versnippering van gronden. Ook is in de Tweede Kamer een motie aangenomen met betrekking tot dit onderwerp.²³³ De Commissie Stedelijke herverkaveling heeft geadviseerd om een wettelijke regeling te treffen naar voorbeeld van de regeling voor wettelijke herverkaveling van de Wilg.²³⁴

7.2 Het voorstel op hoofdlijnen

De regeling voor stedelijke kavelruil in dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om onroerende zaken te ruilen binnen stedelijke gebieden. Eigenaren kunnen de regeling enerzijds gebruiken om de grenzen van hun kavels aan te passen. Anderzijds kunnen zij de regeling gebruiken om kavels te ruilen die op

230 Kamerstukken II 2013/14, 27581, nr. 47 (brief grondbeleid).

231 Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 29 en blz. 323 (MvT).

232 Kamerstukken II, 2013/14, 27 581, nr. 47, bijlage (Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via stedelijke ontwikkeling).

233 Kamerstukken II 2013/14, 33 118, nr. 15 (motie De Vries, waarin de regering is verzocht het instrument stedelijke kavelruil voorafgaand aan het in werking treden van de Omgevingswet en naar analogie van de Wilg al op korte termijn te verankeren in wetgeving).

234 Commissie Stedelijke Herverkaveling, Grenzen verschuiven, Eindrapportage, Amersfoort, juni 2014.

enige afstand van elkaar zijn gelegen. Ook partijen die geen gronden maar alleen geld inbrengen kunnen tot de overeenkomst toetreden. Partijen kunnen ook uittreden tegen een redelijke vergoeding van de ingebrachte kavels.

De regeling is van toepassing binnen de bebouwde kom, daarbuiten geldt de regeling voor kavelruil in het landelijk gebied. Daarmee is een strikt onderscheid aangebracht tussen de werkingssfeer van deze twee regelingen. Dit is nodig, omdat de regelingen verschillen wat betreft de doelstelling en de behandeling van de overdrachtsbelasting. In het wetsvoorstel wordt de bebouwde kom omschreven als bestaand ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van locaties. De bebouwde kom omvat zowel het bestaande als het toekomstige stedelijke gebied. De grenzen van de bebouwde kom liggen dus niet vast, maar volgen de voortschrijdende verstedelijking.

De regeling voor stedelijke kavelruil volgt de systematiek van de regeling voor vrijwillige kavelruil in het landelijke gebied, namelijk die van ruil bij overeenkomst. Uitgangspunt is dat private partijen, onder wie ook begrepen publiekrechtelijke rechtspersonen die privaatrechtelijk handelen, op vrijwillige basis tot afspraken komen en die vastleggen in een ruilovereenkomst die wordt ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster.

De regeling voor vrijwillige stedelijke kavelruil biedt ook dezelfde faciliteiten als de regeling voor kavelruil in het landelijk gebied. Eigenaren kunnen de regeling gebruiken om onroerende zaken te ruilen, hypotheek en beslagen over te zetten en afspraken te maken over het wijzigen of beëindigen van overige beperkte rechten. Daarbij geldt dat de ruilovereenkomst niet rechtsgeldig is wanneer deze niet is medeondertekend door eventuele hypotheekhouders en beslagleggers. Hiermee worden de rechten van hypotheekhouders en beslagleggers beschermd. Bovendien wordt daarmee voorzien in de mogelijkheid om hypotheek en beslagen over te zetten naar de nieuwe eigendommen. Ook andere beperkt zakelijk gerechtigden kunnen de ruilovereenkomst medeondertekenen.

De voorgestelde regeling voor stedelijke kavelruil verkleint om verschillende redenen het risico dat een ruil na het aangaan van de ruilovereenkomst alsnog niet door kan gaan, bijvoorbeeld door tussentijdse verkoop van één van de kavels. Ten eerste rust er een zakelijke werking op de ruilovereenkomst vanaf het moment dat deze is ingeschreven in de openbare registers. Bij verkrijging door overdracht of verjaring zijn ook opvolgende eigenaren aan de ruilovereenkomst gebonden.

Ten tweede zijn partijen bij de ruilovereenkomst beschermd tegen de situatie waarin de overeenkomst is gesloten door een partij die ten tijde van het sluiten van de overeenkomst geen eigenaar meer was, maar die bij het Kadaster nog wel als zodanig bekend stond. Ook in dat geval zal de opvolgende eigenaar de ruilovereenkomst moeten nakomen. Dankzij deze twee bepalingen kunnen eigenaren al bouw- en verhuisplannen maken en overeenkomsten aangaan vóór het moment waarop de notaris de ruilakte inschrijft in de openbare registers en de feitelijke levering plaatsvindt.

In gebieden waar stedelijke vernieuwing gewenst is, kunnen gemeentebesturen eigenaren op verschillende manieren stimuleren om een stedelijke kavelruil te organiseren. Zij kunnen de mogelijkheid van stedelijke kavelruil benoemen in de omgevingsvisie of het omgevingsplan. Verder kunnen zij eigenaren ondersteunen bij plan- en vergunningprocedures. Ten slotte kunnen zij een deel van de kosten van het voorbereiden van het ruilplan en/of de notariële- en kadastrale kosten voor hun rekening nemen. Dit zijn financiële faciliteiten die het provinciebestuur ook biedt bij kavelruil in het landelijk gebied.

Het wetsvoorstel kent geen afdwingbare stedelijke herverkaveling. In gevallen waarin een stedelijke kavelruil niet door kan gaan omdat een eigenaar niet kan of wil meewerken, kan de gemeente gebruikmaken van andere instrumenten uit het wetsvoorstel, zoals onteigening. Door de mogelijkheid die bestaat om onteigening als instrument van het grondbeleid in te zetten, wordt de overheid partij in de ontwikkeling.

7.3 Nadere toelichting op het voorstel

Voor stedelijke kavelruil zijn ten minste drie eigenaren nodig die constateren dat zij hun toekomstplannen niet kunnen realiseren zonder onderling kavels te ruilen en eventueel andere onroerende goederen. In gebieden waar stedelijke vernieuwing gewenst is, kan het gemeentebestuur eigenaren ook stimuleren tot een kavelruil. De eigenaren moeten met elkaar in overleg treden om een gedragen ruilplan te ontwerpen. Nadat de eigenaren het eens zijn geworden over het ruilplan, moeten alle afspraken worden vastgelegd in een ruilovereenkomst. De ruilovereenkomst zal in de eerste plaats afspraken bevatten over het ruilen van onroerende zaken. Verder kunnen afspraken worden opgenomen over de eventueel uit te voeren werken en werkzaamheden, de onderlinge verrekening van kosten en opbrengsten en het tijdstip van levering in de ruilovereenkomst. Daarnaast kan de ruilovereenkomst afspraken bevatten over het wijzigen of opheffen van zakelijke rechten.

Het wetsvoorstel voor stedelijke kavelruil gaat een rol spelen vanaf het moment dat eigenaren overeenstemming hebben bereikt. De ruilovereenkomst moet voldoen aan de eisen van het wetsvoorstel wat betreft de ruilconstructie en de medeondertekening door hypotheekhouders en beslagleggers. Er dient te zijn voldaan aan de vereiste dat minimaal drie eigenaren onroerende zaken inbrengen, waarvan ten minste twee partijen onroerende zaken behouden. De ruilovereenkomst dient schriftelijk te worden aangegaan. Dat kan bij onderhandse akte, maar partijen kunnen er uiteraard ook voor kiezen de overeenkomst door een notaris te laten vastleggen. Eigenaren dienen de overeenkomst te laten inschrijven in de openbare registers van het Kadaster. Alleen door vervulling van deze formele vereisten krijgt de overeenkomst een zakelijke werking en zijn eigenaren beschermd tegen het sluiten van een overeenkomst door een eigenaar die ten tijde van het aangaan van de overeenkomst geen eigenaar meer was, maar in de openbare registers van het Kadaster wel als zodanig bekend stond.

De overeenkomst van stedelijke kavelruil wordt ten uitvoer gelegd doordat de notaris de akte van toedeling (ruilakte) opmaakt en inschrijft in het Kadaster. Het opmaken en inschrijven van de ruilakte door de notaris vormt de levering van de volgens de ruilovereenkomst te ruilen kavels en andere onroerende goederen. De ruilovereenkomst dient dan daarbij als titel voor de levering. De ruilakte bevat de toedeling van het eigendomsrecht en – voor zover van toepassing – de beperkte rechten die op dat eigendom zijn gevestigd. De ruilakte kan ook een nieuwe kadastrale indeling bevatten.

Uitvoering

Stedelijke kavelruil behoort niet tot instrumentarium van het bevoegd gezag, maar is een wettelijke faciliteit waarvan eigenaren naar eigen behoefte gebruik kunnen maken. Om die reden is er geen sprake van een door de bevoegd gezag uit te voeren en te handhaven regeling.

In de praktijk zullen vooral de notaris en het Kadaster bij stedelijke kavelruilen betrokken zijn. Zij dragen de verantwoordelijkheid voor de juiste toepassing van de regeling. De notaris is verantwoordelijk voor het opmaken van de ruilakte en inschrijven van die akte in de openbare registers. Het Kadaster zorgt voor de registratie van de ruilovereenkomst en de ruilakte in de openbare registers. Zowel de notaris als het Kadaster zijn bekend met de systematiek van kavelruil vanuit het landelijk gebied. Stedelijke kavelruil zal in de praktijk vaak wel ingewikkelder zijn dan in het landelijk gebied, omdat het stedelijk gebied diverser is qua functies en de te ruilen onroerende zaken een hogere waarde vertegenwoordigen.

Het Kadaster zal digitale voorzieningen voor het registreren van vrijwillige kavelruilovereenkomsten in het landelijk gebied ook geschikt moeten maken voor stedelijke kavelruil. Eventueel benodigde aanpassingen ICT moeten tijdig voor de inwerkingtreding van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet worden doorgevoerd.

Rol van de gemeente

Als de nieuwbouw- of herontwikkelingsplannen van eigenaren niet in overeenstemming zijn met het omgevingsplan, kan stedelijke kavelruil pas plaatsvinden nadat het omgevingsplan is gewijzigd. De voorgestelde regeling brengt daar geen verandering in, omdat kavelruil een privaatrechtelijke overeenkomst is. Het blijft de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad om in het kader van het

omgevingsplan te bepalen of bouwplannen passen in de gewenste toekomstige ontwikkeling van een gebied. De voorgestelde regeling heeft evenmin gevolgen voor de vergunningplicht of de toepasselijkheid van kostenverhaal. De regels van de hoofdstukken 4 en 13 van de Omgevingswet blijven onverkort van toepassing.

Als een stedelijke kavelruil ook een publiek belang dient, kan dat voor gemeenten aanleiding zijn om andere instrumenten van grondeigendom in te zetten, zoals het vestigen van een voorkeursrecht of onteigening. Het bevoegd gezag kan het voorkeursrecht inzetten om tijdig op de hoogte te zijn van verkoopvoornemens die een kavelruil zouden kunnen belemmeren. Ook kan zij de mogelijkheid benutten om zelf partij te worden in de kavelruil. Bevoegd gezag kan onteigening inzetten als één van de eigenaren niet bereid is tot kavelruil of onvindbaar is. Het algemeen belang van de kavelruil zal dan moeten blijken uit de motivering van het besluit tot wijziging van het omgevingsplan. Dat besluit hoeft geen wijziging van de functie van de betrokken gronden in te houden. Het bevoegd gezag kan het gebied in kwestie ook aanwijzen als moderniseringsgebied.

Relatie met Burgerlijk Wetboek

De stedelijke kavelruilovereenkomst is een bijzondere (meerpartijen)overeenkomst naar burgerlijk recht, waarop de algemene bepalingen van het verbintenisrecht van toepassing zijn, inclusief de bepalingen van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, tenzij de strekking van de betrokken bepalingen in verband met de aard van de overeenkomst zich daartegen verzet (artikel 6:213, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek). De bepalingen over wederkerige overeenkomsten zijn van overeenkomstige toepassing, voor zover de aard van de overeenkomst zich daartegen niet verzet (artikel 6:279, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek). Het tweede en derde lid van artikel 6:279, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek bevatten bijzondere voorzieningen voor het geval één van de deelnemende partijen te kort schiet in de nakoming van de verbintenis.

De stedelijke kavelruilovereenkomst kan worden aangemerkt als een ruilovereenkomst in de zin van artikel 7:49 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond van artikel 7:50 van het Burgerlijk Wetboek zijn daarom in beginsel de bepalingen over koopovereenkomsten uit Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing op stedelijke kavelruil.

Uitgangspunt bij stedelijke kavelruil is overeenstemming tussen alle eigenaren. Bij een regeling die vooral de belangen van de eigenaren dient, past geen dwang. Daarom wordt geen wijziging aangebracht in bestaande wettelijke regelingen om gemeenschappelijke eigendomsrechten, huur of beperkt zakelijke rechten te beëindigen of aan te passen. Deze regelingen bieden afdoende procedures, die met goede rechtswaarborgen zijn omgeven in alle gevallen waarin eigenaren onroerende zaken nodig hebben voor eigen gebruik, gronden willen ontwikkelen of gebouwen willen renoveren.

Overdrachtsbelasting

De regeling voor stedelijke kavelruil komt op een enkele uitzondering na overeen met de regeling voor vrijwillige kavelruil in het landelijke gebied. Dit leidt tot eenvoudige en eenduidige wetgeving. Uitzondering is dat stedelijke kavelruil alleen mogelijk is binnen de bebouwde kom en niet daarbuiten. Het praktische gevolg daarvan is dat voor stedelijke kavelruil niet de generieke vrijstelling van de overdrachtsbelasting geldt, zoals die wel geldt voor kavelruil in het landelijke gebied op grond van artikel 15 van de Wet op belastingen van rechtsverkeer. Mocht het wenselijk zijn dat voor gevallen van stedelijke kavelruil ook een vrijstelling van overdrachtsbelasting gaat gelden, dan kan daarvoor te zijner tijd een regeling worden getroffen in de Wet op belastingen van rechtsverkeer.

7.4 Huidige regelingen voor kavelruil

Eigenaren beschikken nu al over verschillende mogelijkheden om onroerende zaken te ruilen. De bestaande mogelijkheden zijn echter niet altijd toereikend en kennen verschillende nadelen. Het burgerlijk recht kent twee mogelijkheden om een ruil te organiseren. Enerzijds kan men een ruilovereenkomst in de zin van artikelen 7 tot en met 49 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek afsluiten, eventueel in combinatie met het afsluiten van een koopovereenkomst. De bepalingen die Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek aan de meerpartijenovereenkomst wijdt, zijn op dergelijke

constructies van toepassing. Anderzijds kan ruil georganiseerd worden door het vormen van een juridische entiteit waarin eigenaren hun onroerende zaken inbrengen en na herverdeling daarvan weer uitnemen.

Voor het wijzigen van de kavelindeling in een gebied is een bijzondere vorm van ruil nodig. Dat is een ruil tussen meerdere partijen waarbij niet altijd sprake is van wederkerigheid, maar waar partijen ook onroerende zaken aan elkaar doorgeven. Een dergelijke meerpartijenruil is op basis van het Burgerlijk Wetboek betrekkelijk ingewikkeld en brengt tamelijk hoge administratief-juridische en financiële lasten met zich mee. Dat geldt ook bij een meerpartijenruil die een aantal elementen bevat, die als koopovereenkomst moeten worden gekwalificeerd, omdat met een meerpartijenruil wettelijke transactiekosten zijn gemoeid (belastingen, notariële kosten en kadastrale kosten). Daarbij is er geen garantie dat eigenaren hun plannen kunnen uitvoeren. De koop- en ruiltransacties zullen nauw met elkaar samenhangen. Als één transactie onverhoopt niet door kan gaan, kan dat tot gevolg hebben dat de meerpartijenovereenkomst moet worden ontbonden.

Bij ruil die tot stand komt door de vorming van een gemeenschap, al of niet binnen een rechtspersoon, werken eigenaren samen als in een onderneming. Zij brengen hun vermogen in de gemeenschap in en richten daartoe eventueel een vennootschap of stichting op waarbinnen de beoogde herverdeling tot stand wordt gebracht. Een dergelijk vennootschap of stichting brengt ook betrekkelijk hoge kosten met zich mee. Eigenaren moeten rekening houden met de kosten van het oprichten van de vennootschap, het inbrengen van de onroerende zaken en de daarmee gepaard gaande fiscale lasten en met exploitatiekosten. Daarbij kan het voor eigenaren die alleen onroerende zaken willen ruilen onaantrekkelijk zijn dat zij met andere partijen overeen moeten komen en financieel aansprakelijk zijn voor eventuele verliezen van de vennootschap. Ruil via een juridisch samenwerkingsverband is daarom vooral aantrekkelijk bij kostbare, grootschalige, langjarige projecten waarbij partijen alleen door onderling samen te werken het resultaat kunnen bereiken. Het is minder aantrekkelijk voor kortlopende, kleinschalige projecten waarbij partijen onafhankelijk van elkaar hun plannen kunnen of willen realiseren.

Wat geldt voor juridische samenwerkingsverbanden in het algemeen, geldt ook voor de wijkontwikkelingsmaatschappij. De wijkontwikkelingsmaatschappij is een juridisch samenwerkingsverband naar burgerlijk recht wat oprichtingskosten, exploitatiekosten en financiële aansprakelijkheid met zich meebrengt. Daar staat tegenover dat de regeling met betrekking tot de wijkontwikkelingsmaatschappij een faciliteit bevat in de vorm van een eenmalige vrijstelling van overdrachtsbelasting.²³⁵ De vrijstelling is gebonden aan een aantal voorwaarden en kan op twee momenten worden toegepast. Ten eerste op het moment van de verkrijging van het onroerend goed door de wijkontwikkelingsmaatschappij zelf en ten tweede op het moment van de (terug)verrijking van het onroerend goed door een deelnemer aan de wijkontwikkelingsmaatschappij na voltooiing van de herstructurering.

Ook particuliere eigenaren met bouw- of herontwikkelingsplannen kunnen hiervan profiteren. Daarvoor is wel vereist dat met de bouw- of herontwikkelingsplannen van de eigenaren een algemeen belang is gemoeid. Daartoe zijn besluiten van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties noodzakelijk. Dat maakt dat ook de wijkontwikkelingsmaatschappij vooral geschikt is voor grootschalige projecten waarmee aanzienlijke kosten zijn gemoeid.

7.5 Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie

- Stedelijke kavelruil is een nieuw instrument voor private partijen om eenvoudiger zelf problemen op te lossen in de huidige verkaveling van gronden of in de locatie van onroerend goed. Het instrument is beter toegespitst op kleinschaliger projecten en is goedkoper dan de huidige mogelijkheden voor kavelruil.

²³⁵ Regeling vrijstelling overdrachtsbelasting stedelijke herstructurering. zie ook Kamerstukken II 2015/16, 31 757 nr. 77 (Brief stedenbeleid).

- Stedelijke kavelruil komt zoveel mogelijk overeen met vrijwillige kavelruil in het landelijk gebied. Dit draagt bij aan een zo eenvoudig en eenduidig mogelijke wetgeving.
- Eigenaren die meedoen aan een stedelijke kavelruil kunnen met een gerust hart investeren in bouwplannen, omdat ook eventuele nieuwe eigenaren zich aan de ruilovereenkomst moeten houden.
- Stedelijke kavelruil maakt ruilen in het stedelijke gebied gemakkelijker en goedkoper doordat meerdere ruiltransacties in één ruilovereenkomst kunnen worden ondergebracht.
- Stedelijke kavelruil biedt een oplossing waar actief gemeentelijk grondbeleid te ver voert, maar eigenaren het niet alleen af kunnen en elkaar nodig hebben om hun bouwplannen te realiseren. Een dergelijk instrument voor collectieve actie van eigenaren was er nog niet.
- Stedelijke kavelruil biedt kansen voor binnen-stedelijk bouwen en zuinig ruimtegebruik doordat eigenaren zelf de verkaveling en ontsluiting van verouderde stedelijke gebieden kunnen aanpassen.
- Stedelijke kavelruil biedt eigenaren die dat willen en kunnen de kans hun bouw- of herontwikkelingsplannen voor een groter deel in eigen beheer uit te voeren.
- Stedelijke kavelruil biedt gemeenten kansen om problemen van leegstand van kantoren en winkels en veroudering van bedrijventerreinen in samenwerking met de eigenaren op te lossen.
- Stedelijke kavelruil draagt bij aan spontane stedelijke vernieuwing door de eigenaren zelf, waardoor minder snel grote nieuwe stadsvernieuwingsopgaven zullen ontstaan.
- Stedelijke kavelruil biedt gemeenten de kans het actief grondbeleid alleen daar toe te passen waar het écht nodig is, namelijk in die gebieden waar eigenaren het niet zelf af kunnen.

8 KOSTENVERHAAL

8.1 Inleiding

Gemeenten²³⁶ maken vaak hoge kosten voor het ontwikkelen en bouwrijp maken van bouwlocaties. Het doel van de regeling voor het kostenverhaal is dat initiatiefnemers en eigenaren die een nieuwe ontwikkeling realiseren en die profiteren van de aanleg van publieke werken, naar evenredigheid bijdragen in de kosten. Zittende eigenaren kunnen niet worden belast. Daarmee onderscheidt de regeling voor kostenverhaal zich van de in de Gemeentewet opgenomen regeling van de baatbelasting. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om kosten te verhalen. De gemeenteraad mag het omgevingsplan alleen vaststellen als het kostenverhaal is verzekerd. De gemeente kan dit verzekeren:

- door de bouwgrond te kopen en de kosten van publieke werken te verdisconteren in de grondprijzen,
- door een overeenkomst te sluiten met de initiatiefnemer,
- door de wettelijke regeling van het kostenverhaal toe te passen.

Als de grond niet door de gemeente wordt gekocht, heeft het verhalen van kosten via een overeenkomst de voorkeur. De wettelijke regeling van het kostenverhaal is bedoeld als stok-achter-de-deur bij de onderhandelingen tussen de gemeente en de initiatiefnemer. In de praktijk komt de gemeente in de meeste gevallen tot overeenstemming met de initiatiefnemer en worden afspraken over kostenverhaal vastgelegd in een overeenkomst. Mislukken de onderhandelingen, dan past de gemeente de regeling van het kostenverhaal toe, die is vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening.

In de Omgevingswet is de regeling uit de Wet ruimtelijke ordening in de basis overgenomen. Het hoofdstuk grondexploitatie (hoofdstuk 12²³⁷) bevat regels over kostenverhaal en gemeentelijke regie bij grondexploitatie, zoals regels over inrichtingseisen, fasering en woningbouwcategorieën. Die regeling is echter niet in alle gevallen geschikt voor alle opgaven, zoals voor gevallen van organische gebiedsontwikkeling. Om die reden wordt een aantal wijzigingen voorgesteld via dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur (Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet). Deze wijzigingen hebben onder andere betrekking op de toepassing van macroaftopping, de verdeelsleutel en de mogelijkheden om af te zien van kostenverhaal. De nieuw voorgestelde regeling wordt zo ingericht dat decentrale overheden ook hun huidige werkwijze kunnen continueren. Deze nieuwe regeling zal verder worden uitgewerkt in dit Aanvullingsbesluit.

Aanleiding

Bij de behandeling van het wetsvoorstel over de Omgevingswet op 1 juli 2015 is door de Tweede Kamer 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. Het hoofdstuk grondexploitatie (hoofdstuk 12) bevat regels over kostenverhaal en gemeentelijke regie bij grondexploitatie, zoals regels over inrichtingseisen, fasering en woningbouwcategorieën. Een herziening zou zo nodig via de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet kunnen worden doorgevoerd.²³⁸

Met dit wetsvoorstel wordt de motie uitgevoerd. Daarbij worden de regels over kostenverhaal verplaatst van hoofdstuk 12 naar hoofdstuk 13, zodat hoofdstuk 12 kan worden gebruikt voor de regels voor de bijzondere instrumenten voor de inrichting van gebieden. De regels over kostenverhaal komen daarmee samen in een hoofdstuk met andere regels van financiële aard.

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft vervolgens in een brief van 25 november 2015 uiteengezet dat er aanleiding bestaat om de regeling voor kostenverhaal te vereenvoudigen.²³⁹ Dit mede naar aanleiding van de resultaten van de botsproeven met overheden en private partijen, die

236 Als in het onderstaande wordt gesproken over gemeente of gemeentelijke bestuursorganen geldt dit ook voor bestuursorganen van provincies en Rijk.

237 Met het wetsvoorstel wordt dit hoofdstuk 13.

238 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 121 (Motie Lid De Vries).

239 Kamerstukken II 2014/15 27 581, nr. 53 (brief grondbeleid).

zijn uitgevoerd in het voorjaar van 2015 (en ook begin 2016). Deze aanleiding ligt enerzijds in het gegeven dat de huidige regeling als complex en tijdrovend wordt ervaren en anderzijds in de nieuwe ontwikkelingsopgaven zoals uitnodigingsplanologie en globale omgevingsplannen. De herziening in dit wetsvoorstel heeft tot doel om de bestuurslasten voor de overheid te verminderen, om de regeling beter geschikt te maken voor uitnodigingsplanologie (en organische gebiedsontwikkeling) en om initiatiefnemers en eigenaren vooraf meer duidelijkheid te geven.

8.2 Het voorstel op hoofdlijnen

Het kostenverhaal kent enkele belangrijke begrenzingsen. In de visie van het kabinet past het niet om afroming van de winsten van gebiedsontwikkeling door het bevoegd gezag mogelijk te maken.²⁴⁰ De regeling voor kostenverhaal is daarvoor ook niet geschikt, omdat deze regeling zich beperkt tot het verhalen van kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen (er kunnen niet meer kosten worden verhaald, dan er worden gemaakt).

De toepassing van de regels voor kostenverhaal is alleen aan de orde als er sprake is van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteit en als het bevoegd gezag kosten maakt voor werken, werkzaamheden en maatregelen die ten gunste komen van de aangewezen activiteiten.²⁴¹ Alle kosten moeten voldoen aan criteria voor profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de zogenoemde PPT-criteria):

- de activiteit moet er profijt van hebben,
- de kosten moeten evenredig worden omgeslagen over alle gebieden die er profijt van hebben,
- de kosten moeten toerekenbaar zijn aan de activiteiten of gebieden.

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. Deze criteria zijn overgenomen uit de Wet ruimtelijke ordening.

In het omgevingsplan²⁴² deelt de gemeenteraad functies toe aan locaties en stelt met het oog daarop regels vast. Deze regels kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld bouwen en milieubelasting, maar ook op kostenverhaal. Alle regels in het omgevingsplan moeten geometrisch zijn begrensd. Voor het vaststellen van regels en het bepalen van de omvang van de te verhalen kosten, moet de gemeenteraad een beeld hebben van de gewenste ontwikkeling. Dat beeld kan heel concreet zijn, zoals in de traditionele gebiedsontwikkeling. Het kan ook globaler zijn, zoals bij uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling.

Aan de hand van een realistische invulling van het te ontwikkelen gebied kan bepaald worden welke kosten naar verwachting gaan worden gemaakt. Deze kosten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de aanleg van wegen, riolering en het afkopen van hindercirkels. Kosten voor voorzieningen buiten het gebied moeten ook worden verhaald voor zover ze voldoen aan de hierboven genoemde PPT-criteria. De kostensoorten die kunnen worden verhaald, worden limitatief opgenomen in de uitvoeringsregelgeving van dit wetsvoorstel. Die lijst zal zowel toepasbaar zijn op kosten die worden gemaakt binnen het gebied, als op gebiedsoverstijgende kosten.

De kosten moeten worden verdeeld over de initiatiefnemers. In het omgevingsplan moeten daarom regels worden opgenomen over de wijze waarop de kosten worden verdeeld.²⁴³ Dat kan door het opnemen van rekenregels. Per gebruiksfunctie wordt dan bijvoorbeeld een bedrag genoemd dat is gekoppeld aan een vierkante meter brutovloeroppervlakte. Zo is voor elke initiatiefnemer op voorhand duidelijk welke kosten hij voor zijn activiteiten moet bijdragen. De gemeenteraad kan in het omgevingsplan ook een andere rekenregel opnemen. In de motivering van die regel moet dan worden vermeld hoe deze rekenregel tot stand is gekomen en welke kosten daarin zijn verdisconteerd. In het

240 Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 201 (Nota n.a.v. het verslag).

241 Artikel 13.11 van het wetsvoorstel.

242 Als in het onderstaande wordt gesproken over omgevingsplan wordt ook de afwijkactiviteit of projectbesluit bedoeld.

243 Artikel 13.12 van het wetsvoorstel.

Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet worden nadere regels gesteld over het berekenen van de bijdragen van het kostenverhaal.

De rekenregels kunnen – net als de andere regels in het omgevingsplan – worden aangepast als zich initiatieven voordoen, die niet beoogd waren, maar die wel wenselijk zijn. Dat kan het geval zijn als in het omgevingsplan kantoren zijn voorzien, terwijl de eerste initiatiefnemer die zich meldt een grote bouwmarkt of een supermarkt wil realiseren. Dat brengt een functiewijziging van het omgevingsplan met zich mee, maar dit heeft ook gevolgen voor de aanleg van publieke voorzieningen. Denk bijvoorbeeld aan meer parkeerplaatsen en infrastructurele capaciteit. De opgenomen rekenregels kunnen dan worden aangepast aan de specifieke opgave. Hierdoor sluit het kostenverhaal beter aan bij de dynamiek van het omgevingsplan.

Tegen de rekenregels in het omgevingsplan staat rechtsbescherming open voor de initiatiefnemer en de eigenaar, voor zover die als belanghebbenden zijn aan te merken.

8.3 Nadere toelichting op het voorstel

In de brief van 25 november 2015 is uiteengezet dat de regeling kostenverhaal uitsluitend ziet op het verhalen van kosten op private grondeigenaren.²⁴⁴ Om die reden wordt voorgesteld om niet langer te spreken over 'grondexploitatie', maar over 'kostenverhaal'. De term 'grondexploitatiekosten' wordt vervangen door 'kosten die gemaakt zijn voor werken, werkzaamheden en maatregelen'. Daarnaast heeft dit tot gevolg dat regels voor regie bij grondexploitatie uit het hoofdstuk kostenverhaal worden geschrapt, zoals de eisen over de inrichting van het exploitatiegebied. Hiermee komt tot uiting dat de regeling alleen ziet op het verhalen van kosten op particuliere eigenaren. Bovendien wordt de regeling daarmee overzichtelijker en eenvoudiger toe te passen.

Verruiming van mogelijkheid om af te zien van kostenverhaal

De verplichting tot kostenverhaal is beoogd als (en blijkt in de praktijk ook te werken als) een belangrijke stok-achter-de-deur om kostenverhaal te regelen via een overeenkomst. De verplichting blijft daarom behouden in de nieuw voorgestelde regeling.²⁴⁵ Wel stelt het kabinet voor om meer ruimte te bieden aan de gemeenteraad om gemotiveerd van deze verplichting af te zien.²⁴⁶ Het is goed voorstelbaar dat een gemeenteraad besluit om de kosten voor de aanleg van publieke werken gedeeltelijk niet te verhalen op de initiatiefnemers, maar om deze te betalen uit de algemene middelen, om zo initiatieven te stimuleren. Dat is een keuze die decentraal moet kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld om meer flexibiliteit en maatwerk te kunnen bieden bij herstructurerings- en transformatieopgaven. Dit mag echter niet leiden tot oneigenlijke concurrentie tussen gemeenten en een verslechtering van de financiële positie van met name kleinere gemeenten. Het kabinet zal de financiële consequenties (overeenkomstig artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet) van de verschillende varianten nader in beeld brengen, zodat er bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur (Aanvullingsbesluit grondeigendom) een financieel verantwoorde afweging wordt gemaakt. Dit kan leiden tot een beperking van de ruimte van de gemeenteraad van de mogelijkheden voor kostenverhaal.

In het Aanvullingsbesluit grondeigendom zullen de voorwaarden om in bepaalde vooraf beschreven gevallen (gedeeltelijk) af te zien van kostenverhaal eenduidig worden bepaald. Dit moet duidelijk maken wanneer deze bevoegdheid kan worden ingezet. Rechtsgelijkheid, het voorkomen van onverantwoorde financiële risico's voor gemeenten en het voorkomen van ongerechtvaardigde staatssteun zijn daarbij uitgangspunten.

Verdeelsleutel

De huidige regeling voor kostenverhaal regelt hoe de kosten voor publieke werken over de (begunstigde) initiatieven worden verdeeld. Hierbij spelen de grondwaarde en de stijging daarvan als gevolg van het omgevingsplan een centrale rol. Uit deze waardeverhoging kunnen de publieke werken worden bekostigd, waarbij degene met de grootste waardeverhoging de meeste kosten betaalt (de

244 Kamerstukken II 2014/15, 27 581, nr. 53.

245 Artikel 13.11, eerste lid, van het wetsvoorstel.

246 Artikel 13.11, derde lid, van het wetsvoorstel.

sterkste schouders dragen de zwaarste lasten). De kosten worden dus verdeeld naar rato van de opbrengsten. Het doel hiervan is dat plannen in hun geheel kunnen worden gerealiseerd, inclusief functies met een lage grondopbrengst, zoals sociale woningbouw en maatschappelijke voorzieningen. Dit wordt inzichtelijk gemaakt in een zogenoemde exploitatieopzet. Deze opzet bevat ook een berekening van de opbrengsten als gevolg van het plan. Hierbij wordt ook de waarde van de grond getaxeed door externe taxateurs.

Voor traditionele gebiedsontwikkelingen werkt dit model. Deze mogelijkheid moet dan ook behouden blijven. Voor meer globale en flexibele planvormen (organische gebiedsontwikkeling) is de regeling minder geschikt. Doordat hier het eindbeeld van de gewenste ontwikkeling niet bekend is, is op voorhand niet goed te berekenen wat de opbrengsten zullen zijn. Het is immers nog niet bekend wat en wanneer er ontwikkeld gaat worden of wie gaat ontwikkelen. Het 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 het kabinet voor om het bevoegd gezag ook te voorzien van een regeling waarmee de kosten op een andere manier kunnen worden verdeeld, dan naar rato van de opbrengsten. De kosten zouden bijvoorbeeld kunnen worden verdeeld naar mate van het profijt dat initiatiefnemers hebben van bepaalde voorzieningen, zoals de aanleg van parkeerplaatsen. Dan worden de kosten verdeeld naar rato van de parkeerbehoefte: een kantoor heeft een grotere parkeerbehoefte dan een woning. Deze nieuwe regeling is een toevoeging ten opzichte van de huidige regeling. De twee verdeelsleutels zijn nevenschikt. Zo is het mogelijk om per ontwikkelingsopgave het beste type verdeelsleutel te kiezen. Dat sluit aan bij de behoefte om maatwerk te kunnen leveren bij gebiedsopgaven.

De daadwerkelijke verdeling van de kosten en de gehanteerde rekenregels moeten worden gemotiveerd in het omgevingsplan. Hiertegen is rechtsbescherming mogelijk voor eigenaren en initiatiefnemers, voor zover zij als belanghebbenden zijn aan te merken. Door het opnemen van de verdeelsleutel in het omgevingsplan is het voor initiatiefnemers op voorhand duidelijk welke bijdrage zij betalen in het kostenverhaal. Een initiatiefnemer kan vooraf berekenen en schatten welke kosten aan zijn initiatief zijn verbonden.

Macroaftopping

In de huidige regeling is macroaftopping verplicht. Dat betekent dat er niet meer kosten kunnen worden verhaald, dan het gebied aan opbrengstpotentie heeft. De opbrengsten kunnen op voorhand goed worden berekend als bekend is hoe het gebied er uit komt te zien. Dat is het geval bij traditionele gebiedsontwikkeling (uitleglocaties). Bij plannen voor organische gebiedsontwikkeling en globale omgevingsplannen is dat niet het geval. Daar is nog niet precies bekend wat en hoeveel er feitelijk wordt gebouwd. Het verplicht toepassen van macroaftopping kan dan een belemmering zijn voor organische gebiedsontwikkeling en globale omgevingsplannen.

Het kabinet stelt voor om deze verplichting los te laten, waardoor de regeling ook geschikt wordt voor organische gebiedsontwikkeling en globale omgevingsplannen.²⁴⁷ Hierdoor hoeven de opbrengsten niet meer vooraf te worden berekend. In plaats daarvan worden de te verhalen kosten bepaald door een raming van de te maken kosten voor publieke voorzieningen in het omgevingsplan. Dit moet een realistische kostenraming zijn, gebaseerd op een representatieve invulling van het betreffende gebied in het omgevingsplan. Hiertegen staat rechtsbescherming open. Bovendien is het bevoegd gezag verplicht om een eindafrekening op te stellen. Daarmee wordt voorkomen dat het bevoegd gezag meer kosten verhaalt dan er worden gemaakt en dat eigenaren meer betalen dan noodzakelijk is. Initiatiefnemers kunnen ook om een eindafrekening verzoeken. Door de verplichte toepassing van macroaftopping los te laten, nemen de onderzoekslasten af. Gemeenteraden kunnen dan namelijk globaal bestemmen zonder dat zij eerst de gronden moeten laten taxeren door externe taxateurs en de business case van initiatiefnemers moeten doorrekenen om de opbrengstpotentie te bepalen.

247 Artikel 13.12 van het wetsvoorstel.

Het toepassen van de macroaftopping blijft overigens wel mogelijk. Voor traditionele gebiedsontwikkelingen kan dit in een behoefte voorzien. Dat betreft vooral gevallen waarin gemeenten functies met lage grondopbrengsten willen realiseren, zoals goedkope koopwoningen en sociale huurwoningen. De keus om macroaftopping toe te passen, is afhankelijk van het gebied en de ontwikkelingsopgave.

Bestuursrechtelijke geldschuld

In de Omgevingswet is bepaald dat het daadwerkelijke kostenverhaal plaatsvindt bij de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een bouwactiviteit. In van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal worden voorgesteld dat de vergunningplicht voor bouwactiviteiten in een groot deel van de gevallen zal komen te vervallen. Daarom moet de effectuering van het kostenverhaal worden herzien.

Voorafgaand aan het realiseren van een activiteit moet de initiatiefnemer een aanvraag doen voor een beschikking 'bestuursrechtelijke geldschuld', in aansluiting op titel 4.4 Awb. In de aanvraag vermeldt de initiatiefnemer welke activiteit wordt verricht, zodat het bevoegd gezag uit het omgevingsplan kan afleiden wat de hoogte van de geldschuld is. Ook de initiatiefnemer weet op voorhand welke kosten hij moet betalen door toepassing van de rekenregels die in het omgevingsplan zijn opgenomen. Met het geven van deze beschikking ontstaat de geldschuld. De activiteit kan pas worden gerealiseerd als de geldschuld is voldaan. Als de activiteit wordt gerealiseerd voorafgaand aan het betalen van de geldschuld, dan kan de gemeente handhavend optreden.

Doorschuiven moment kostenverhaal

In art. 12.3, tweede lid, van de Omgevingswet is nu nog een bevoegdheid voor het bevoegd gezag opgenomen om het moment van kostenverhaal uit te stellen tot het nemen van de concrete vergunningaanvraag. De achtergrond hiervan is dat bij uitnodigingsplanologie nog niet bekend is welke initiatieven worden gerealiseerd en welke opbrengsten daaruit worden gegenereerd. In een dergelijk geval is het niet mogelijk om op voorhand – bij het vaststellen van het omgevingsplan – te bepalen wat de maximale omvang van de kosten is als gevolg van de macroaftopping en hoe de kosten naar rato van de opbrengsten verdeeld worden (verevening).

In dit wetsvoorstel vervalt deze bevoegdheid. Als gevolg van de hierboven beschreven vereenvoudigingen van het kostenverhaal – geen verplichte toepassing van de macroaftopping en meer mogelijkheden om de kosten te verdelen – wordt het voor gemeenten mogelijk om een verdeelsleutel voor globale omgevingsplannen te maken. Het is immers op voorhand al mogelijk om rekenregels op te nemen in het omgevingsplan. Deze kunnen worden gedifferentieerd per gebruiksvorm (kantoren, wonen, detailhandel) of nadere onderverdeeld naar bijvoorbeeld sociale huurwoningen en koopwoningen. Deze rekenregels kunnen worden vastgesteld, ondanks dat nog niet bekend is of en welke activiteiten er worden gerealiseerd en wat de opbrengsten daarvan zijn. Het is daarmee niet langer nodig om ook het moment van kostenverhaal te kunnen doorschuiven.

Regeling voor afrekening in omgevingsplan

In de huidige Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is bepaald hoe de afrekening moet plaatsvinden. Die regeling is voornamelijk geschreven voor traditionele gebiedsontwikkeling, waarbij de uitvoering van de werken, werkzaamheden en maatregelen vaststaat. Na voltooiing daarvan moet worden afgerekend.

Voor organische gebiedsontwikkeling passen deze verplichtingen minder goed, omdat het de vraag is wanneer een dergelijke gebiedsontwikkeling is afgerond. Dat zou het recht op een afrekening van initiatiefnemers kunnen frustreren. In het omgevingsplan moet daarom een afrekenmoment worden opgenomen, waarbij betaalde geldsommen na verloop van een daartoe in het omgevingsplan bepaalde termijn of realisatiegraad worden herberekend.²⁴⁸ Ook kan een initiatiefnemer die een bijdrage heeft betaald daar om verzoeken. De eindafrekening kan uitsluitend leiden tot het terugbetalen van het verschil tussen een herberekende geldsom en een betaalde geldsom met rente aan degene die de geldsom heeft betaald. Het kan niet leiden tot een naheffing. De eindafrekening in het omgevingsplan

248 Artikel 13.6 van het wetsvoorstel.

kan zo worden vormgegeven, dat wordt terugbetaald naar evenredigheid van de eerder betaalde geldsom.

Integratie omgevingsrecht en kostenverhaal

De Omgevingswet kent nog een aantal die als gevolg van de hierboven beschreven voorstellen beter kunnen worden geïntegreerd in de Omgevingswet:

- De verplichting om een geometrische begrenzing van de regels voor kostenverhaal (voorheen: aanduiding exploitatiegebied) in het omgevingsplan op te nemen, overlapt met de algemene verplichting dat regels in een omgevingsplan een geometrische begrenzing moeten hebben. Om die reden wordt voorgesteld deze bepaling niet meer op te nemen in het hoofdstuk kostenverhaal,
- De grondslag om de regels te herzien vervalt, omdat het op grond van hoofdstuk 4 van de Omgevingswet al mogelijk is om de regels te herzien. Het aanpassen van de regels kan dan mee in de dynamiek van het omgevingsplan. Zo blijven de regels actueel en goed toepasbaar,
- Regels voor gemeentelijke regie bij grondexploitatie, bijvoorbeeld eisen over de inrichting van het exploitatiegebied en woningbouwcategorieën, worden uit het hoofdstuk kostenverhaal geschrapt. Op grond van de hoofdstukken twee en vier van de Omgevingswet kunnen deze regels al in het omgevingsplan worden opgenomen.

8.4 Voorgenomen inhoud uitvoeringsregelgeving

Het wetsvoorstel bevat een aantal grondslagen om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Deze regels wijzigen het Omgevingsbesluit via het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet. Het voornemen is om in de algemene maatregel van bestuur de volgende onderwerpen op te nemen:

- het aanwijzen van de activiteiten,
- het aanwijzen van de werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan de kosten worden verhaald (kostensoortenlijst),
- het aanwijzen van de gevallen waarbij het bevoegd gezag kan kiezen om af te zien van kostenverhaal:
 - De huidige lijst die is opgenomen in het Omgevingsbesluit (< €10.000,- verhaalbare kosten, of geen kosten voor publieke werken of die kosten uitsluitend de aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte of de aansluiting op de nutsvoorzieningen betreffen).
 - Het bevoegd gezag kan onderdelen van de kostensoortenlijst benoemen die binnen het gehele grondgebied niet worden verhaald.
 - Het aanwijzen van projecten waarvoor onder de bij deze maatregel genoemde voorwaarden van kostenverhaal kan worden afgezien. Deze voorwaarden moeten in ieder geval betrekking hebben op herstructurering of transformatie en moet zijn opgenomen in de omgevingsvisie. Daarnaast mag het niet leiden tot selectieve begunstiging van een of meerdere ondernemingen of onverantwoorde financiële risico's voor gemeenten. De provincie heeft daarbij een rol als financieel toezichthouder.
 - Het toepassen van macroaftopping, waarbij geldt dat de kosten waar geen opbrengsten tegenover staan niet hoeven te worden verhaald,
- het opnemen van regels over de wijze waarop kosten over activiteiten worden verdeeld.

Het wetsvoorstel bevat ook een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de begrenzing van de hoogte van één of meer van de verhaalbare kostensoorten.

8.5 Verhouding tot andere wet- en regelgeving

De huidige regeling voor grondexploitatie wordt aangevuld door de voorgestelde regeling kostenverhaal. Andere wet- en regelgeving voor kostenverhaal is er niet. De regeling kostenverhaal onderscheidt zich van de baatbelasting uit de Gemeentewet omdat zittende eigenaren niet belast kunnen worden.

De regeling voor kostenverhaal bevat geen verplichtingen over de gemeentelijke begroting en de verantwoording daarvan. Dat neemt niet weg dat onder omstandigheden de kosten (gedeeltelijk) niet

worden verhaald, maar worden betaald uit de algemene middelen. De verantwoording daarvan is gebonden aan de vereisten uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Europese en internationale regels – waaronder de regels inzake staatssteun – verplichten niet om een regeling voor kostenverhaal op te nemen. Wel betekent het bestaan van de regeling kostenverhaal dat bij afzien van kostenverhaal steeds bezien moet worden of dat past binnen de kaders van de staatssteunregels.

8.6 Wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling

- De regeling is toegesneden op kostenverhaal en wordt daarmee beter geschikt voor faciliterend grondbeleid (de begrippen grondexploitatie, grondexploitatieopzet, exploitatieregels en exploitatievoorschriften komen niet meer in de regeling voor).
- De bepalingen over locatie-eisen, woningbouwcategorieën en fasering zijn geschrapt, omdat deze al in het omgevingsplan zelf kunnen worden opgenomen.
- Voor het bepalen van de omvang van de te verhalen kosten heeft het bevoegd gezag twee mogelijkheden. Ten eerste kan zij de omvang bepalen aan de hand van een exploitatieopzet en het toepassen van de macroaftopping, waarbij de opbrengsten moeten worden bepaald. Daarnaast wordt het mogelijk om de kosten in te schatten aan de hand van een realistische invulling van het omgevingsplan. Het berekenen van de opbrengsten is dan niet nodig, zodat de gemeenteraad de omvang van de te verhalen kosten kan vaststellen onafhankelijk van de business case van de initiatiefnemers. Het blijft daarbij mogelijk om macroaftopping toe te passen.
- Voor het vaststellen van de omvang van de te verhalen kosten is het niet meer verplicht om de waarden van de gronden te ramen. Dat betekent dat globaal toedelen van functies aan locaties eenvoudiger wordt, omdat de gronden niet eerst hoeven te worden geraamd door taxateurs en omdat daarmee ook juridische procedures over die ramingen worden voorkomen.
- De regeling sluit beter aan op het stelsel van de Omgevingswet en het omgevingsplan. Zo is er geen aparte grondslag opgenomen om regels voor kostenverhaal op te nemen of ze in te trekken. Ook is er geen verplichting om termijnen vast te leggen waarbinnen de regels voor kostenverhaal moeten worden herzien. In plaats daarvan is aansluiting gezocht bij de regels die gelden voor het omgevingsplan.
- De gemeenteraad krijgt de keus om een verdeelsleutel vast te stellen, die past bij de gebiedsontwikkelingsopgave. De gemeenteraad kan kiezen om de kosten naar rato van de opbrengsten te verdelen, zoals volgt uit het stelsel van de in de Wet ruimtelijke ordening opgenomen afdeling grondexploitatie. Dat kan zowel gedetailleerd als meer globaal. Bij een gedetailleerde verdeling van de kosten betaalt een initiatiefnemer met bijvoorbeeld 15% van de opbrengsten ook 15% van de kosten. Een globale verdeling naar opbrengsten is ook mogelijk door te werken met gebruiksfuncties. Hierbij draagt een initiatiefnemer die een gebruiksfunctie met een hogere opbrengst genereert meer bij aan het kostenverhaal. Daarnaast kunnen de kosten verdeeld worden naar mate van het profijt van bepaalde voorzieningen, zoals de aanleg van parkeerplaatsen. De kosten kunnen dan verdeeld worden naar mate van de parkeerbehoefte van initiatiefnemers. Door het opnemen van deze verdeelsleutels is het niet nodig om een zeer gedetailleerde rekensystematiek op te nemen om de bijdrage in kostenverhaal te berekenen.
- De gemeenteraad heeft een verplichting om kosten te verhalen, maar krijgt onder voorwaarden meer mogelijkheden om af te zien van kostenverhaal voor projecten van publiek belang. Uitgangspunten daarbij zijn rechtsgelijkheid en het voorkomen van ongerechtvaardigde staatssteun.
- In het wetsvoorstel wordt opgenomen dat er in het omgevingsplan een regeling voor afrekening moeten worden opgenomen als waarborg voor de eigenaar en ontwikkelaar. Hierdoor krijgen gemeenten meer mogelijkheden om de afrekening te laten aansluiten bij de gebiedsopgave. Dit model is niet goed toepasbaar bij uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Daarom is deze gedetailleerde regeling niet meer opgenomen. In plaats daarvan wordt alleen bepaald dat de gemeenteraad een regeling moeten opnemen in het omgevingsplan, waarbij betaalde geldsommen na verloop van een daartoe in het omgevingsplan bepaalde termijn worden herberekend.

- Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen binnenplanse en gebiedsoverstijgende kosten. De kostensoortenlijst is niet alleen van toepassing op het verhaal van kosten die binnen het gebied zijn gemaakt, maar ook op het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten als het exploitatiegebied daar ten dele profijt van heeft, mits de kosten naar evenredigheid worden toebedeeld en de kosten toerekenbaar zijn aan dat gebied.
- Door de vereenvoudiging is een bevoegdheid om het moment van kostenverhaal te verschuiven niet langer nodig.
- Het onderscheid tussen anterieure en posterieure overeenkomsten vervalt, omdat dit door de gekozen systematiek geen toegevoegde waarde meer heeft. Uit het omgevingsplan volgt immers expliciet wat de hoogte van de bijdrage is. Daar kan niet aanvullend over worden gecontracteerd.
- De kostensoortenlijst zoals die wordt opgenomen in het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet dient ook als leidraad voor privaatrechtelijke overeenkomsten.
- Het begrip 'anderszins verzekerd' vervalt. Het kostenverhaal kan worden verzekerd via een overeenkomst of via het opnemen van regels in het omgevingsplan. Onder overeenkomst kunnen verschillende overeenkomsten worden verstaan, waaronder de huidige grondexploitatieovereenkomst, de gronduitgifteovereenkomst en de pachtovereenkomst.
- Bij die kostensoorten wordt, anders dan in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is aangekondigd,²⁴⁹ geen onderscheid gemaakt tussen kosten voor fysieke voorzieningen en bijkomende kosten. Bij de uitwerking van dit onderscheid is gebleken dat dit onderscheid niet de meerwaarde heeft die vooraf werd verondersteld.

Effecten

- Het voorstel brengt met zich mee dat gemeenten verschillende manieren kosten kunnen verhalen en verdelen, met behoud van de mogelijkheden van de huidige regeling. Hierdoor wordt de regeling geschikt voor groei- en krimpsituaties, voor uitleg of herstructurering, voor grootschalige en kleinschalige projecten, en voor uitnodigingsplanologie en organische ontwikkeling. Zo ontstaat een evenwichtige regeling die toekomstbestendig is voor zowel actief als faciliterend grondbeleid. Dit sluit aan bij de verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening van het omgevingsrecht.
- De verplichting om kosten te verhalen blijft, maar de gemeenteraad krijgt een ruimere mogelijkheid om af te zien van kostenverhaal. Het (gedeeltelijk) afzien van kostenverhaal kan een stimulans zijn voor de gebiedsontwikkeling.
- De gemeenteraad wordt de mogelijkheid gegeven om op lokaal niveau de verdeelsleutel op te nemen in het omgevingsplan, die past bij de voorliggende gebiedsontwikkeling. Dat geldt ook voor de eindafrekening. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij het beginsel 'decentraal, tenzij' en ontstaat meer bestuurlijke afwegingsruimte.
- Door de verplichte toepassing van de macroaftopping los te laten, nemen de onderzoekslasten af. De gemeenteraad kan dan namelijk globaal bestemmen zonder dat zij eerst de gronden moet taxeren door externe taxateurs en de business case van initiatiefnemers moet doorrekenen om de opbrengstpotentie te bepalen. Bovendien wordt het eenvoudiger om globaal te bestemmen.
- Door het loslaten van de verplichting om macroaftopping toe te passen en de kosten te verdelen naar rato van de opbrengsten wordt de regeling ook geschikt voor organische gebiedsontwikkeling en globale omgevingsplannen. Hiermee worden de mogelijkheden voor een flexibel grondbeleid verruimd. Daarnaast versterkt het de mogelijkheden voor het voeren van een faciliterend grondbeleid.
- Eigenaren en initiatiefnemers worden beter beschermd, omdat op voorhand duidelijk is wat de kosten zijn voor de activiteiten die mogelijk worden gemaakt. In het omgevingsplan moeten immers de rekenregels opgenomen worden waaruit de individuele bijdrage te herleiden is. Deze regels moeten worden gemotiveerd. De discussie hierover moet worden gevoerd in de gemeenteraad. Dit bevordert de transparantie. Bovendien staat er rechtsbescherming tegen deze rekenregels open voor eigenaren en initiatiefnemers voor zover zij zijn aan te merken als belanghebbenden.

249 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 533-534 (MvT).

- De regels van kostenverhaal worden beter geïntegreerd in het omgevingsrecht. Zo worden regels inzake ruimtelijke regie, waaronder faseringsmogelijkheden en woningbouwcategorieën, mogelijk gemaakt op grond van hoofdstukken twee en vier van de Omgevingswet.
- Voor het verhalen van de individuele bijdrage wordt het instrument van de bestuursrechtelijke geldschuld uit titel 4.4 Awb gehanteerd. Dit verbetert de aansluiting op het algemene bestuursrecht.

9 VERHOUDING TOT BESTAANDE EN VOORGENOMEN REGELGEVING

Dit wetsvoorstel voegt regelingen voor het voorkeursrecht, de onteigening, de inrichting van het landelijk gebied en de stedelijke kavelruil toe aan de Omgevingswet. De regeling voor het kostenverhaal in de Omgevingswet wordt aangepast. De verhouding tussen dit wetsvoorstel en de Omgevingswet is al beschreven in hoofdstuk 1 van deze toelichting. In deze paragraaf wordt in aanvulling daarop ingegaan op de verhouding tussen dit wetsvoorstel en andere, bestaande en voorgenomen regelgeving.

9.1 Nationale regelgeving op het gebied van eigendom

Met voorkeursrecht, onteigening en herverkaveling in het landelijk gebied kan de overheid inbreuk maken op eigendom. Het voorkeursrecht biedt een bestuursorgaan de mogelijkheid om een recht van eerste koop te vestigen op onroerende zaken met een niet-agrarische bestemming, waarmee de beschikkingsmacht van eigenaren wordt beperkt. De herverkaveling in landelijk gebied biedt de mogelijkheid eigendommen in het landelijk gebied te herverdelen. De Onteigeningswet biedt de meest vergaande ingreep: het ontnemen van eigendom.

Eigendom in het Burgerlijk Wetboek

Eigendom vormt een belangrijk instituut in de samenleving. De bescherming van eigendom is dan ook juridisch sterk geborgd. In het Burgerlijk Wetboek wordt eigendom omschreven als het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben (artikel 1, eerste lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek). Het eigendomsrecht verschafft de eigenaar het exclusieve recht om met uitsluiting van anderen een zaak te gebruiken en de vruchten ervan te trekken. Aan de eigenaar komt daarnaast de bevoegdheid toe om de zaak op te eisen van een ieder die haar zonder recht houdt. Het eigendomsrecht is een absoluut recht, dat wil zeggen dat de eigenaar tegenover een ieder zijn rechten verbonden aan het eigendom kan handhaven. Wel kunnen rechten van anderen, wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht beperkingen stellen aan het vrije gebruik van de zaak.

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 (artikel 8 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek). Een recht van erfpacht, een recht van opstal of een erfdienstbaarheid wordt op de zaak 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.

Rechtsfeiten die voor een onroerende zaak van belang zijn, worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. 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 het 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 met het oog op de rechtszekerheid toestaat of verplicht.

De basisregistratie kadaster vormt de ruimtelijke ontsluiting van de openbare registers. Het bevat per kadastraal begrensd perceel onder andere de kadastrale aanduiding, de kadastrale grootte en de naam van de eigenaar en in het voorkomende geval van de beperktgerechtigde of ook de beslaglegger. In deze basisregistratie staat per perceel bovendien een verwijzing opgenomen naar alle met betrekking tot deze onroerende zaak ingeschreven stukken. De basisregistratie kadaster vormt een belangrijke bron van informatie bij het opstellen van de beschikkingen die onderdeel vormen van de regelingen die met de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet in de Omgevingswet zullen worden opgenomen.

Onteigening in de Grondwet

De meest vergaande inbreuk op eigendomsrechten is onteigening. Om een voorgenomen activiteit of project in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken, kan het noodzakelijk zijn dat een eigendomsrecht aan een individu of een bedrijf wordt ontnomen met het doel een werk van algemeen belang te realiseren. Nadat duidelijk is geworden dat de pogingen tot een minnelijke verwerving van de onroerende zaak niet tot een overeenkomst zal leiden, kan door de overheid – als “ultimum remedium” – een procedure tot onteigening worden gestart.

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 een eigendomsrecht door onteigening wettelijk toegestaan. Het genoemde artikel legt de wetgever bovendien de verplichting op om tot een wettelijke procedure voor het bepalen van het algemeen belang en de schadeloosstelling te komen, bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.

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 bedoeld. In alle gevallen van onteigening die door middel van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet in de Omgevingswet worden opgenomen, dient de schadeloosstelling vooraf te zijn verzekerd.

9.2 Internationaalrechtelijke regelgeving

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

In het eerste artikel van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM) 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: 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 betrekking tot een zaak bestaande rechten (een voor de menselijke beheersing vatbaar stoffelijk object, artikel 2 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek), maar de economische waarde en de legitieme verwachting van inkomen die aan het object zijn verbonden, wordt 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 inbreuk op eigendom in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol. 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. 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").²⁵⁰ Ten derde moet de regulering of de ontneming proportioneel zijn ten opzichte van de inbreuk op het recht van eigendom. Er dient een behoorlijk evenwicht ("*fair balance*") te 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 inbreuk 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.²⁵¹

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Ook in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (vastgesteld in 2000) wordt het recht op eigendom erkend.²⁵² In dit handvest is dezelfde driedeling van het EVRM te herkennen. Het handvest heeft echter wel 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.

9.3 Overige regelgeving

Overheden in het vermogensrecht

Bij de instrumenten voor grondbeleid staat de minnelijkheid voorop. Uitzondering daarop is het voorkeursrecht door de aard van het instrument. Samenwerking bij locatieontwikkeling en grondverwerving via aanbod en aanvaarding genieten een duidelijke voorkeur boven de inzet van de publiekrechtelijke bevoegdheden. Deze bevoegdheden worden in de meeste gevallen alleen ingezet als duidelijk is geworden dat minnelijk overleg niet tot een gewenst resultaat zal leiden. In de voorgestelde regeling voor onteigening is dit zelfs expliciet wettelijk vastgelegd door te bepalen dat onteigening alleen is toegestaan in de situatie dat onroerende zaken niet of niet tijdig langs minnelijke weg kunnen worden verkregen.

Op grond van artikel 1, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bezitten de Staat, de provincies, de gemeenten en de waterschappen rechtspersoonlijkheid. Zij staan wat het vermogensrecht betreft in beginsel gelijk aan een natuurlijk persoon (artikel 5 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek). Deze rechtspersonen kunnen daarmee onroerende zaken verwerven, in eigendom hebben, ruilen en verkopen. Wordt een overeenkomst over het kostenverhaal gesloten, dan is één 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 één van deze rechtspersonen op wiens naam het eigendom in de openbare registers wordt ingeschreven.

Een publiekrechtelijke rechtspersoon neemt deel aan het rechtsverkeer door besluiten van zijn bestuursorganen. Zo wijst de Gemeentewet het college van burgemeester en wethouders aan als het bevoegde bestuursorgaan om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten (artikel 160, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet).

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv)

Een aantal procedures in het grondbeleid worden gevoerd voor de burgerlijke rechter. Het gaat in dit wetsvoorstel om de prijsvaststellingsprocedure, de overdrachtsprocedure en de nietigheidsprocedure in

250 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).

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

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

het kader van het voorkeursrecht²⁵³, de schadeloosstellingsprocedure in het kader van de onteigening²⁵⁴ en de procedures van het ruilplan en de lijst van geldelijke regelingen in het kader van de inrichting van het landelijk gebied.²⁵⁵ Op deze procedures is het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing voor zover daarvan niet wordt afgeweken in de voorgestelde regelingen. Daar waar deze Aanvullingswet daarvan wel afwijkt, wordt dit bij de uitwerking van de instrumenten gemotiveerd.

Net als het omgevingsrecht wordt ook de burgerlijke rechtsvordering de komende jaren 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.²⁵⁶ Dit programma moet vanaf 2017 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. In dit wetsvoorstel wordt al rekening gehouden met de inwerkingtreding van deze nieuwe regeling.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De Awb wet bevat de algemene regels van het bestuursrecht. De wet geeft de regels voor de verhouding tussen bestuursorganen en burgers en bedrijven. Eén van de uitgangspunten van de stelselherziening van het omgevingsrecht is dat zo min mogelijk wordt afgeweken van de Awb. Daar waar deze Aanvullingswet wel afwijkt, wordt dit bij de uitwerking van de instrumenten gemotiveerd.

De Awb regelt dat *delegatie* "alleen geschiedt wanneer de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien".²⁵⁷ 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 bevoegdheid 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 dat "een bestuursorgaan *mandaat* kan verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet".²⁵⁸ 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.

Zowel het vestigen van een voorkeursrecht als het nemen van een onteigeningsbeschikking leent zich niet voor delegatie of mandaat. De aard van de bevoegdheid verzet zich daartegen. Uitsluitend vier categorieën van bestuursorganen hebben in het wetsvoorstel de bevoegdheid verkregen om over onteigening te besluiten: gemeenteraden, algemeen bestuur van het waterschap, provinciale staten, minister van Infrastructuur en Milieu en de minister die het aangaat. Bij de bevoegdheid tot het nemen van een onteigeningsbeschikking moet het algemeen belang worden meegewogen, dat met de

253 Artikelen artikel 9.30 en 9.31 van het wetsvoorstel.

254 Artikel 15.17 en volgende van het wetsvoorstel.

255 Artikel 12.34, van het wetsvoorstel.

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

257 Artikel 10:15 Awb

258 Artikel 10:3 Awb.

onteigening wordt gediend. Het is daarom aan het democratisch meest gelegitimeerde orgaan om te besluiten of het algemeen belang de inzet van het instrument van onteigening noodzakelijk maakt. Ook voor het voorkeursrecht geldt, dat het aan het democratisch gelegitimeerde orgaan is om te besluiten tot de inzet van het voorkeursrecht. Het voorkeursrecht is een ingrijpende bevoegdheid waarmee de beschikkingsmacht van eigenaren wordt beperkt. Dit leent zich niet voor delegatie of mandaat. Vanwege de financiële gevolgen op de gemeentebegroting moet een zorgvuldige financiële afweging worden gemaakt en een deugdelijke motivering worden gegeven voor de financiering van de grondaankoop bij. Daarom is de betrokkenheid van de gemeenteraad bij voorkeursrechten wenselijk.²⁵⁹ Wel kan het college van burgemeester en wethouders besluiten tot het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht voor ten hoogste drie maanden, vooruitlopend op een vestiging door de gemeenteraad. Gedeputeerde staten hebben een gelijke bevoegdheid.

Voor de instrumenten voor inrichting wordt in lijn met de Wet inrichting landelijk gebied de bevoegdheid om het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit aan gedeputeerde staten toegekend. Daarbij wordt ook de regeling in Wet inrichting landelijk gebied gecontinueerd om te kunnen delegeren aan een bestuurscommissie²⁶⁰ of aan een ander orgaan.²⁶¹

9.4 Wetten die met de Aanvullingswet worden ingetrokken

De Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet voegt regelingen voor het voorkeursrecht, de onteigening, de inrichting van het landelijk gebied en de stedelijke kavelruil toe aan de Omgevingswet. Met uitzondering van de regeling voor de stedelijke kavelruil zullen deze nieuwe regelingen bestaande regelingen 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.

Ook de Ontheingingswet zal als afzonderlijke wet komen te vervallen. De regels die betrekking hebben op de onteigening om activiteiten in de fysieke leefomgeving tot uitvoering te kunnen brengen, worden met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet toegevoegd. Wat betreft de overige regels uit de Ontheingingswet, die niet zien op onteigening voor activiteiten in fysieke activiteiten, voorziet dit wetsvoorstel in een andere regeling. Een deel van deze overige regels uit de Ontheingingswet zal ongewijzigd in andere wetgeving worden toegevoegd, een ander deel van deze overige regels komt te vervallen.

Ten slotte voorziet dit wetsvoorstel in de intrekking van de Wet agrarisch grondverkeer.

259 Vereenvoudiging bekendmaking en aanbiedingsprocedure), Kamerstukken II 2007/08, 31 285, nr. 3, blz. 10 (MvT).

260 Zoals bedoeld in artikel 81, eerste lid, van de Provinciewet.

261 Artikel 12.2, derde lid, van het wetsvoorstel.

10 UITVOERING EN HANDHAVING

Dit hoofdstuk zal worden ingevuld in aanloop naar advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State.

11 EFFECTEN VAN HET WETSVORSTEL

Dit hoofdstuk zal worden ingevuld na uitvoering van de verplichte onderzoeken naar effecten op administratieve lasten, bestuurslasten, bedrijven en milieueffecten.

12 ADVISERING EN CONSULTATIE

Dit hoofdstuk zal worden ingevuld na de internetconsultatie en de advisering door de Integrale Adviescommissie Omgevingswet.

13 EVALUATIE

Dit hoofdstuk zal worden ingevuld in aanloop naar advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State.

14 INWERKINGTREDING EN OVERGANGSRECHT

Dit hoofdstuk zal worden ingevuld in aanloop naar advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING AANVULLINGSWET GRONDEIGENDOM OMGEVINGSWET

Consultatieversie 1 juli 2016

Hoofdstuk 1

Hoofdstuk 1, onderdeel A (Hoofdstuk 2 Omgevingswet) en onderdeel B (Hoofdstuk 3 Omgevingswet)

De wijziging in hoofdstuk 2 is nodig vanwege het inrichtingsprogramma bedoeld in artikel 3.14a.

Hoofdstuk 1, onderdeel C (Hoofdstuk 5 Omgevingswet)

Deze wijzigingen houden verband met de wijzigingen in het kostenverhaal. Zie verder onderdeel H.

Hoofdstuk 1, onderdeel D (Hoofdstuk 9 Omgevingswet)

Artikel 9.1 (begripsbepalingen)

De begrippen "vervreemder" en "vervreemding" worden voor de werking van dit hoofdstuk gedefinieerd. De begripsbepalingen zijn overgenomen uit de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) onder terminologische aanpassing aan de tekst van deze wet.

De term "register" wordt eveneens gedefinieerd zodat duidelijk is om welk register het gaat, zonder dat de exacte benaming van het register in de wet hoeft te worden vastgelegd.

Artikel 9.2 (reikwijdte en rechtsgevolg voorkeursrecht)

Dit artikel regelt de reikwijdte van het instrument voorkeursrecht. Die reikwijdte is dezelfde als onder de Wvg en houdt in dat het instrument gevestigd kan worden op gronden waaraan een niet-agrarische functie is toegeedeeld dan wel toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie. Het *toedelen* van functies ziet op de instrumenten waarmee een functie daadwerkelijk concreet wordt toegeedeeld, zoals het omgevingsplan. Het *toedenken* aan functies ziet op de situatie waarin de niet-agrarische functie nog niet concreet wordt, maar wel beleidsmatig wordt toegedacht, zoals in een omgevingsvisie.

In dit artikel en in dit hoofdstuk worden zowel de begrippen "locatie" als "gronden" 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 "gronden". De term "locatie" heeft onder de Omgevingswet een bredere strekking dan alleen gronden: het kan ook om bouwwerken of andere objecten gaan²⁶². 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 toegeedeeld aan locaties. Er kan dus niet gesproken worden over het toedelen van functies aan gronden. Omdat voor de reikwijdte van dit hoofdstuk zowel de toedeling van locaties als de beperking tot gronden van belang is, spreekt dit hoofdstuk over: *gronden* voor zover *die deel uitmaken van een locatie* waaraan een niet-agrarische functie is toegeedeeld dan wel 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 gronden die een agrarische functie kennen, maar waaraan een andere functie wordt toegeedeeld of toegedacht als om gronden die geen agrarische functie kennen, maar waaraan een andere niet-agrarische functie wordt toegeedeeld of toegedacht.

Het tweede lid regelt dat het gevolg van een gevestigd voorkeursrecht is dat de desbetreffende grond niet vatbaar is voor vervreemding, anders dan onder de in dit hoofdstuk gestelde voorwaarden.

262 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3 p. 137.

Hoofregel daarbij is dat bij een voorgenomen vervreemding de grond eerst aan de rechtspersoon waarvan het bevoegd gezag een orgaan is wordt aangeboden, zie artikel 9.15.

Artikel 9.3 (voorkeursrechtbeschikking gemeenteraad) tot en met artikel 9.7 (voorkeursrechtbeschikking minister)

Anders dan onder de Wvg hanteert dit hoofdstuk een indeling van voorkeursrechten per bevoegd gezag. Zo is eenvoudiger per bevoegd gezag na te gaan welke voorkeursrechten deze mag vestigen.

In deze artikelen worden de grondslagen gegeven op basis waarvan respectievelijk de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, provinciale staten, gedeputeerde staten en de minister van IenM een voorkeursrecht mogen vestigen. Deze grondslagen stemmen overeen met die uit de Wvg, maar zijn aangepast aan de terminologie en inhoud van Omgevingswet. Zo is "bestemmingsplan" vervangen door "omgevingsplan", is "structuurvisie" vervangen door zowel "omgevingsvisie" als "programma" en is "moderniseringsgebied" vervangen door: moderniseringslocatie.

Daarnaast is ook de mogelijkheid gebleven voor gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten 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 volzin, Wvg en komen terug in de artikelen 9.13, eerste lid, onder e, 9.4 en 9.6.

Artikel 9.8 (exclusieve bevoegdheid bij toepassing artikelen 9.5, 9.6 en 9.7)

Dit artikel regelt de situatie waarin meerdere bestuursorganen bevoegd kunnen zijn om op dezelfde grond een voorkeursrecht te vestigen. Daarbij geldt dat provinciale staten en gedeputeerde staten voor gaan op de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders en dat de minister van IenM voor gaat op de bevoegdheden van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, provinciale staten en gedeputeerde staten. Zo wordt voorkomen dat er op een grond verschillende voorkeursrechten worden gevestigd.

Artikel 9.9 (nieuwe voorkeursrechtbeschikking)

Dit artikel is een voortzetting van de regel uit artikel 9c Wvg die hervestiging van een voorkeursrecht uitsluit. Anders dan onder de Wvg zal de termijn echter geen twee jaar, maar drie jaar bedragen zoals uiteen is gezet in het algemeen deel van de toelichting (hoofdstuk 6, paragrafen 6.2 en 6.3, onder intrekking en verval).

Artikel 9.10 (vervallen van een voorkeursrechtbeschikking)

Dit artikel ziet net als artikel 9.8 op de situatie dat er meerdere bevoegde gezagen zijn. Volgens dezelfde voorrangsvolgorde als geschetst in de toelichting bij artikel 9.8 vervalt een voorkeursrecht op het moment dat een voorkeursrechtbeschikking van een bestuursorgaan van de provincie of de minister in werking treedt.

Artikel 9.11 (geldingsduur voorkeursrechtbeschikking)

De werking van dit artikel is toegelicht in het algemeen deel van de toelichting (hoofdstuk 6, paragraaf 6.2, onder "geldingsduur").

Artikel 9.12 (geldingsduur na vernietiging omgevingsplan of projectbesluit)

Dit artikel regelt de gevolgen van de vernietiging van een omgevingsplan of projectbesluit voor daarop gebaseerde voorkeursrechten. Die vernietiging leidt er immers toe dat de grondslag voor de voorkeursrechten vervalt. Met dit artikel 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 of het projectbesluit zijn geldigheid blijft behouden. Dit om het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen het omgevingsplan of het projectbesluit te herstellen. Het bevoegd gezag kan

daarnaast besluiten om de voorkeursrechtbeschikking toch in te trekken. In dat geval geldt de termijn van een jaar niet en vervalt het voorkeursrecht met ingang van de inwerkingtreding van het intrekkingbesluit.

Artikel 9.13 (inhoud voorkeursrechtbeschikking)

Aan de inhoud van de voorkeursrechtbeschikking worden eisen gesteld. Hierdoor wordt afdoende duidelijk voor welk doel het voorkeursrecht is gevestigd en op welke percelen het voorkeursrecht betrekking heeft.

Artikel 9.14 (intrekking van een voorkeursrecht)

Wanneer een voorkeursrecht wordt ingetrokken dient het intrekkingbesluit dezelfde informatie te bevatten als de voorkeursrechtbeschikking. Dit om zo afdoende duidelijk te maken op welk voorkeursrecht en welke percelen de intrekking het ziet.

Het besluit tot intrekking van een voorkeursrecht maakt nog niet dat het voorkeursrecht ook uit het register verdwijnt. Met andere woorden, de situatie kan zich voordoen dat een voorkeursrechtbeschikking is ingetrokken, maar dat degene die zich verlaat op het register nog in de veronderstelling is dat er een voorkeursrecht geldt. Dat is een onwenselijke situatie. Om die reden vereist dit artikel dat het bestuursorgaan dat het voorkeursrecht intrekt ook zorg draagt voor het uit het register halen van het ingetrokken voorkeursrecht.

Zie voorts over de intrekking van voorkeursrechtbeschikkingen het algemeen deel van de toelichting (hoofdstuk 6, paragrafen 6.2 en 6.3, onder Intrekking en verval).

Artikel 9.15 (hoofregel bij vervreemding)

Een eigenaar die tot vervreemding over wil gaan van gronden waarop een voorkeursrecht is gevestigd kan dat in beginsel alleen doen door de grond eerst aan te bieden aan de rechtspersoon waarvan het bevoegd gezag een orgaan is. Op deze hoofregel gelden uitzonderingen, die zijn opgenomen in de artikelen 9.16, 9.17 en 9.18.

Artikel 9.16 (uitzondering op de hoofregel bij vervreemding)

In dit artikel worden de uitzonderingsgronden van artikel 10, tweede lid, Wvg voortgezet. Met dien verstande dat de aanwijzing bedoeld in onderdeel d niet langer door de Kroon, maar door de minister van Infrastructuur en Milieu zal plaatsvinden.

Artikel 9.17 (uitzondering op de hoofregel 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.

Artikel 9.18 (uitzondering op de hoofregel bij vervreemding vanwege gewichtige redenen)

Het eerste lid van dit artikel is een voortzetting van artikel 10, zesde lid, Wvg. Het tweede lid is nieuw en bevat een concretisering van het eerste lid. Die concretisering betreft de situatie waarin de eigenaar van de grond door middel van vervreemding hetzelfde doel kan bereiken als het bevoegd gezag voor ogen heeft met het gevestigde voorkeursrecht. 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.

Artikel 9.19 (verklaring van bereidheid tot vervreemding aan gemeente, provincie of Staat) en 9.20 (beslistermijn voor verklaring van bereidheid)

Artikel 9.19 en 9.20 geven regels over de wijze waarop een aanbieder van de eigenaar aan het bevoegd gezag en de reactie daarop van de laatste verloopt. De eigenaar geeft per brief de wens te kennen tot vervreemding aan de gemeente, de provincie of de Staat over te willen gaan. Die brief moet op grond van het vierde lid duidelijkheid verschaffen over de gronden waar het exact om gaat. Het bevoegd gezag heeft daarop, overeenkomstig artikel 9.20, zes weken de tijd om aan de eigenaar te laten weten al dan niet bereid te zijn tot aankoop.

Artikel 9.21 (rechtsgevolg van ontbreken bereidheid of van overschrijding van de beslistermijn)

Het niet ingaan op de verklaring tot bereidheid of het niet tijdig reageren daarop is niet zonder gevolg voor het bevoegd gezag en voor de eigenaar.

Voor het merendeel van de vestigingsgrondslagen voor voorkeursrecht geldt dat als het bevoegd gezag aangeeft de gronden niet aan te willen kopen de eigenaar gedurende drie jaar de aangeboden grond aan een ander mag 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. Als de verklaring van bereidheid echter een grond betreft waarop een voorkeursrecht is gevestigd op basis van een concrete functie in een omgevingsplan of een programma en dit voorkeursrecht met toepassing van artikel 9.11 eenmalig is verlengd, dan vervalt het voorkeursrecht. De eigenaar kan dan ook vervreemden, maar zonder de last van een voorkeursrecht. Hierbij is tevens van belang dat artikel 9.9 uitsluit dat binnen een periode van drie jaar na het vervallen van het voorkeursrecht voor dezelfde grond door hetzelfde bevoegde gezag een nieuw voorkeursrecht wordt gevestigd.

Artikel 9.22 (verzoek om gerechtelijke procedure tot vaststelling van de prijs)

Als het bevoegd gezag heeft aangegeven bereid te zijn tot aankoop 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 6, paragrafen 6.2 en 6.3, onder prijsvaststellingsprocedure).

Artikel 9.23 (rechtsgevolg intrekking verzoek)

Het door het bevoegd gezag intrekken van het verzoek om de prijs vast te stellen heeft tot gevolg dat de eigenaar gedurende drie jaar de aangeboden grond aan een ander mag 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. Als de intrekking van het verzoek een grond betreft waarop een voorkeursrecht is gevestigd op basis van een concrete functie in een omgevingsplan of een programma en dit voorkeursrecht met toepassing van artikel 9.11 eenmalig is verlengd, dan vervalt het voorkeursrecht. De eigenaar kan dan ook vervreemden, maar zonder de last van een voorkeursrecht. Hierbij is tevens van belang dat artikel 9.9 uitsluit dat binnen een periode van drie jaar na het vervallen van het voorkeursrecht voor dezelfde grond door hetzelfde bevoegde gezag een nieuw voorkeursrecht wordt gevestigd.

Artikel 9.24 (verzoek om gerechtelijke procedure tot overdracht van de zaak) en Artikel 9.25 (rechtsgevolg afwijzing van het verzoek tot overdracht van de zaak)

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 de aangeboden grond 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. Als het verzoek betrekking heeft op een grond waarop een voorkeursrecht is gevestigd op basis van een concrete functie in een omgevingsplan of een programma en dit voorkeursrecht met toepassing van artikel 9.11 eenmalig is verlengd, dan vervalt het voorkeursrecht bij afwijzing van het verzoek. De eigenaar kan dan ook vervreemden, maar zonder de last van een voorkeursrecht. Hierbij is tevens van belang dat artikel 9.9 uitsluit dat binnen een periode van drie jaar na het vervallen van het voorkeursrecht voor dezelfde grond door hetzelfde bevoegde gezag een nieuw voorkeursrecht wordt gevestigd.

Artikel 9.26 (de gerechtelijke procedure tot vaststelling van de prijs)

In dit artikel worden procedurele en inhoudelijke eisen aan de gerechtelijke procedure tot vaststelling van de prijs gesteld. Procedureel vereiste is de benoeming door de rechtbank van een of meer deskundigen zie eerste lid. Inhoudelijke vereisten zijn:

1. dat de deskundigen onder meer de ligging en gesteldheid van de onroerende zaak betrekken bij het advies.
2. dat de prijs wordt vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de regels omtrent schadeloosstelling bij onteigening, meer specifiek de artikelen 15.5 tot en met 15.8.

Zie voor verdere toelichting op deze procedure het algemeen deel van de toelichting (hoofdstuk 6, paragrafen 6.2 en 6.3, onder prijsvaststellingsprocedure).

Artikel 9.27 (uitspraak)

Dit artikel regelt binnen welke termijn de rechtbank bij beschikking uitspraak doet over 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 worden vereist. Tegen de beschikkingen staat net als onder de Wvg beroep in cassatie open.

Artikel 9.28 (notariële akte tot levering) en artikel 9.29 (inschrijving notariële akte tot levering)

Deze artikelen zijn een voortzetting van de artikelen 14, 15 en 24 Wvg. De artikelen regelen de eigendomsoverdracht bij notariële akte tot levering.

Artikel 9.30 (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, provincie of de Staat optreden. Binnen acht weken nadat het bevoegd gezag een afschrift heeft ontvangen van de akte waarin de rechtshandeling is vervat kan het de nietigheid ervan inroepen bij de rechtbank. Dit kan niet als het bevoegd gezag schriftelijk heeft ingestemd met de rechtshandeling.

Hoofdstuk 1, onderdeel E (Hoofdstuk 10 Omgevingswet)

Artikel 10.10b (gedoogplichten voorbereidende werkzaamheden onteigening)

Dit artikel is een voortzetting van artikel 64b, tweede lid, van de Onteigeningswet. De vergoeding van schade als gevolg van deze gedoogplicht (artikel 64b, derde lid, van de Onteigeningswet) 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.

Hoofdstuk 1, onderdeel F (Hoofdstuk 11 Omgevingswet)

Artikel 11.1 (algemeen belang) tot en met artikel 11.4 (onteigeningsbelang en -criteria)

Geen aanvullende toelichting ten opzichte van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 11.5 (onderbouwing belang ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving)

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 kerninstrumenten in de Omgevingswet. De verbinding bestaat uit een motiveringseis: het onteigeningsbelang kan alleen worden aangetoond wanneer de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is, mogelijk is gemaakt in een van die kerninstrumenten. Dit betreft achtereenvolgens het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit en het projectbesluit.

Toedeling van functies heeft als hoofdregel plaats in het omgevingsplan. Daarom wordt daarbij de clause 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 afwijkingsactiviteit kunnen geen *functies* worden toegedeeld, maar kan wel van toegedeelde *functies* worden afgeweken. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in de clause die bij de omgevingsvergunning voor een afwijkingsactiviteit wordt opgenomen.

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. Anders gezegd, het projectbesluit is geen zelfstandig besluit dat functies toedeelt. De nieuwe *functies* gelden als regels van het omgevingsplan, niet van het projectbesluit. De clause die bij het projectbesluit wordt opgenomen drukt daarom uit dat de beoogde vorm van ontwikkeling, beheer of gebruik van de fysieke leefomgeving mogelijk moet zijn gemaakt in een projectbesluit voor zover daaruit de toedeling van een *functie* voortvloeit.

Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 7.3, onder 'het algemeen belang') is uiteengezet wordt aan de kerninstrumenten de voorwaarde gesteld dat zij vastgesteld moeten zijn voordat de onteigeningsbeschikking kan worden gegeven. Een onteigeningsbeschikking kan dus niet worden gegeven onder verwijzing naar een ontwerp van een van deze kerninstrumenten. Zoals is toegelicht, waarborgt deze voorwaarde dat een belanghebbende zijn zienswijzen over een kerninstrument naar voren heeft kunnen brengen. Voor de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit geldt in dit verband dat zij op grond van de Omgevingswet niet wordt voorbereid met de openbare voorbereidingsprocedure. Toch moet ook de belanghebbende wiens grond nodig is voor de uitvoering van een beoogde afwijking en die (daarom) naar verwachting bedenkingen tegen een aangevraagde omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit heeft, 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

§ 4.16.6. De omgevingsvergunning, onder "Vorbereidingsprocedure voor de omgevingsvergunning" van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.

Benadrukt wordt dat de procedurele waarborg niet wordt verbonden met de onherroepelijkheid van het kerninstrument. Wanneer het bevoegd gezag zou moeten wachten tot het kerninstrument 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 kerninstrument onherroepelijk is geworden. Voor deze tweede procedurele waarborg wordt verwezen naar artikel 11.14, eerste lid, onder a.

Artikel 11.6 (onderbouwing noodzaak) en Artikel 11.7 (onderbouwing urgentie)

Geen aanvullende toelichting ten opzichte van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 11.8 (aanwijzen van de te onteigenen onroerende zaken)

Het eerste lid regelt dat de onteigeningsbeschikking specificeert op welke onroerende 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 zogenaamde ‘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 eigendom dat doorgaans moeilijk zal zijn te vervreemden. Het staat volledig ter beoordeling van de eigenaar of hij inzet 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 11.9 (vervallen van onteigeningsbeschikking)

Als de onteigeningsbeschikking is vastgesteld, kan er nog niet worden onteigend. Artikel 11.14, eerste lid, regelt de vereisten voor een onteigening. Een van de voorwaarden is dat een onteigening onherroepelijk is (zie 11.14, 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 11.11.

Ook de Onteigeningswet kent bepalingen met een vergelijkbare strekking.²⁶³ 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 11.10 (advisering door commissie)

Dit artikel schrijft voor dat het bestuursorgaan na de termijn van terinzagelegging de Commissie advisering onteigeningsbeschikkingen om advies vraagt over de onteigeningsbeschikking. In dit artikel wordt alleen het procedurele aspect van de adviesaanvraag geregeld. Zo bepaalt het tweede lid welke gegevens een adviesaanvraag moet bevatten. Regels over onder andere de inrichting en taak van de commissie zullen op basis van de artikelen 17.3 en 17.6 van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Zie over de rol van de Commissie het algemeen deel van de memorie van toelichting.

²⁶³ Zoals de artikelen 64a, vierde lid, en 78, achtste lid, van de Onteigeningswet.

Artikel 11.11 (verzoekprocedure vaststelling schadeloosstelling)

Nadat de onteigeningsbeschikking is vastgesteld 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 te onteigenen onroerende zaak geheel of grotendeels is gelegen.

Artikel 11.12 (rechtsgevolgen inschrijven onteigeningsakte) en artikel 11.16 (inschrijven onteigeningsakte)

Binnen twee maanden na dagtekening van de onteigeningsakte wordt de akte ingeschreven in de openbare registers. Die inschrijving heeft tot gevolg, zie artikel 11.12, eerste lid, dat de onteigenaar de eigendom van de onroerende zaak verkrijgt vrij van alle met betrekking tot de zaak bestaande lasten en rechten. Eventuele beperkingen die gelden vanwege een gedoogplicht die op basis van de Omgevingswet is opgelegd, vervallen niet. In de praktijk bestaat er onduidelijkheid over de gevolgen van een onteigening voor de beperkingen die krachtens een gedoogplicht gelden. Het voorgestelde artikel biedt deze duidelijkheid: de beperkingen die voortvloeien uit een gedoogplicht kunnen alleen vervallen door intrekking van de gedoogplicht. Anders dan de privaatrechtelijke beperkingen is de gedoogplicht net als een onteigening ingegeven door noodzaak 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 oplegde 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 11.13 (lasten en belastingen)

Dit artikel is een voortzetting van artikel 60 van de Onteigeningswet.

Artikel 11.14 (vereisten verlijden onteigeningsakte)

Om daadwerkelijk te onteigenen moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Het eerste lid van dit artikel stelt vier voorwaarden. De wijze waarop kan worden aangetoond dat aan die voorwaarden is voldaan volgt uit de leden 2 tot en met 5. 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.

Artikel 11.15 (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 11.17 (inbezitstelling na inschrijving onteigeningsakte)

In de voorstelde bepaling is artikel 57, eerste en tweede lid, van de Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen.

Artikel 11.18 (rechtsgevolgen niet verwezenlijken onteigeningsbelang)

Dit artikel is een voortzetting van artikel 61 van de Onteigeningswet. Als de onroerende 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.

Hoofdstuk 1, onderdeel G (Hoofdstuk 12 Omgevingswet)

Artikel 12.2 (bevoegdheid inrichting gebied)

Op grond van het derde lid kan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers bijstand verlenen aan gedeputeerde staten bij de inrichting van het landelijk gebied. Als gedeputeerde staten de bevoegdheden tot inrichting hebben gedelegeerd aan een bestuurscommissie of een ander orgaan, zoals een door gedeputeerde staten ingestelde bestuurscommissie, kan de Dienst voor het kadaster bijstand verlenen aan die commissie of dat andere orgaan.

Het Kadaster is van oudsher betrokken bij de inrichting 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 op daarvan af te wijken in dit wetsvoorstel. 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. De bijstand van het Kadaster bij de inrichting 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 de inrichting in dit wetsvoorstel geformuleerd als een besluit van het bestuur van het Kadaster, na overleg met gedeputeerde staten. Hiermee wordt geborgd dat het bestuur zijn verantwoordelijkheid voor de inzet van het personeel van het Kadaster behoudt.

Artikel 12.3 (inhoud inrichtingsprogramma)

Mogelijk wordt de inhoud van het inrichtingsprogramma geregeld in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 1°, zoals dat luidt na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Artikelen 12.4 (vaststellen inrichtingsbesluit) en 12.5 (inhoud inrichtingsprogramma)

In het algemeen deel van de memorie van toelichting (§ 6.3, onder 'inrichtingsprogramma' en 'inrichtingsbesluit') is uiteengezet dat gedeputeerde staten in een inrichtingsbesluit maatregelen en voorzieningen in het kader van de inrichting van het landelijk gebied moeten opnemen die andere overheden en burgers binden. Artikel 12.5 vermeldt om welke maatregelen en voorzieningen het gaat. Andere maatregelen en voorzieningen voor de inrichting worden opgenomen in een inrichtingsprogramma. Als gedeputeerde staten niet alleen een inrichtingsprogramma vaststellen, maar ook een inrichtingsbesluit, dan stellen zij het inrichtingsbesluit gelijktijdig met of ná het inrichtingsprogramma vast.

Artikel 12.6 (aanduiding wegen in inrichtingsbesluit)

Dit artikel regelt inhoudelijk hetzelfde als het huidige artikel 33 van de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: Wilg). Verschillen zijn 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 van bekendmaking van het inrichtingsbesluit, omdat dat de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht is.

Artikel 12.14 (bevoegd gezag uitvoering inrichting)

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.

Artikel 12.17 (werkzaamheden tijdelijk in gebruik gegeven gronden)

Het tijdelijk in gebruik geven van gronden loopt vooruit op de uit een herverkaveling voortvloeiende nieuwe eigendomssituatie in gebied. Een inrichtingsbesluit kan in uitvoering worden genomen zodra het bekend is gemaakt. Op dat moment zijn gronden mogelijk nog niet in eigendom bij het openbaar lichaam of de andere rechtspersoon waaraan die gronden zijn toegewezen in het inrichtingsbesluit, omdat de toewijzing van eigendom pas bij de ruilakte haar beslag krijgt. Het openbaar lichaam of de andere rechtspersoon waaraan grond tijdelijk in gebruik is gegeven, kan daarop vooruitlopend op de ruilakte werkzaamheden verrichten, terwijl de eigendom nog niet is overgedragen. Die werkzaamheden omvatten ook beheer en onderhoud van die gronden. Het tijdelijk in gebruik geven van gronden maakt een inbreuk op het eigendomsrecht en vergt daarom wettelijke verankering.

Artikel 12.18 (aard werkzaamheden)

Ook op grond van dit artikel kunnen activiteiten worden verricht, vooruitlopend op de uit een herverkaveling voortvloeiende nieuwe eigendomssituatie in het gebied. Ook deze inbreuk op het eigendomsrecht vergt een verankering in de wet.

Het begrip "inrichting" in het tweede lid heeft een feitelijke betekenis: het ziet op het geschikt maken van gronden voor de verwezenlijking van de inrichting van het landelijk gebied. Met "inrichting" wordt in dit artikellid dus niet bedoeld op de inrichting van een gebied als bedoeld in artikel 12.2, eerste lid.

Artikel 12.24 (wenszitting)

In de Omgevingswet is de zogenoemde "sneller en beter"-aanpak verankerd. Vroegtijdige participatie van publiek en belanghebbenden bij de besluitvorming is één van de aspecten van die aanpak. Deze bepaling sluit daarbij aan.

Artikel 12.25 (aanspraak eigenaar)

Het derde lid verwijst naar onteigening voor de realisatie van infrastructurele voorzieningen. Zoals in paragraaf 8.3 van deze toelichting is uiteengezet, wordt het hoofdstuk van de Wilg over landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen niet overgenomen in de Omgevingswet. De verwijzing naar onteigening voor infrastructuur blijft echter wel nodig, omdat op grond van de Omgevingswet onteigening kan plaatsvinden ten behoeve van infrastructuur. In hetzelfde gebied kan ook inrichting plaatsvinden, al dan niet in verband met de aanleg van die infrastructuur.

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 ook een lager percentage dan 5% bedragen. Op grond van het vierde lid is in een individueel geval een afwijking mogelijk, dus een hoger kortingspercentage met dien verstande dat ook dan de korting niet meer dan 5% mag bedragen. Het kan dus dat in beginsel een kortingspercentage van 2% wordt toegepast, maar voor een of meer individuele eigenaren 3%. Ook cumulatief mogen de kortingen niet meer dan 5% bedragen.

Artikel 12.35 (opdracht tot schatten)

Eerste lid

Gedeputeerde staten kunnen voor het schatten van de waardeverandering en de geldelijke verrekening externen inhuren.

Vierde lid

Toepassing van dit lid betekent dat gedeputeerde staten het ontwerpbesluit van de lijst van geldelijke regelingen niet hoeven op te stellen met inachtneming van het onherroepelijk ruilplan, zoals voorgeschreven in het derde lid.

Afdeling 12.4 Kavelruil in het stedelijk gebied

Artikel 12.41 (Kavelruilovereenkomst)

Het eerste lid regelt wanneer een ruil van onroerende zaken wordt gekwalificeerd stedelijke kavelruil in de zin van de voorgestelde regeling. Als belangrijkste voorwaarden gelden de eisen dat er meer dan twee contractspartijen zijn en dat de kavelruil betrekking heeft op onroerende zaken in de bebouwde kom. Daarbij worden de formele eisen gesteld dat de overeenkomst schriftelijk wordt aangegaan en in de openbare registers registergoederen 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 stedelijke 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 12.42 aan de inschrijving verbindt. De inschrijving van de kavelruilovereenkomst in de openbare registers registergoederen 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 ruilakte. Voor zoveel nodig kunnen partijen het kadaster tot die doorhaling machtigen. Mocht de ruilakte 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 vermeldt 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 niet leidt tot de vorming van een gemeenschap in de zin van titel 7 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

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 stedelijke kavelruil bij overeenkomst. De tweede zin van het tweede lid clauseert 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 stedelijke kavelruil kan worden gebruikt voor de gebundelde verkoop van onroerend goed door twee eigenaren aan een derde partij. Dergelijke transacties behoren onder de daarvoor gestelde regels in het BW plaats te hebben.

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. Het voornemen bestaat om artikelen uit hoofdstuk 15 aan te wijzen die in de overeenkomsten stedelijke kavelruil van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard, waaronder in ieder geval de bepalingen over hypotheek en beslagen. In verband daarmee is het nodig de ondertekeningseis ook te stellen bij stedelijke 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 en beslagen, blijven zij rusten op de zaak waarop zij oorspronkelijk gevestigd of gelegd zijn. De ruilakte vormt het sluitstuk van de stedelijke kavelruil. Zij vervult de functie van akte van levering van de onroerende zaken die in de kavelruil zijn betrokken. Met de akte en de inschrijving daarvan worden de door partijen beoogde wijzigingen van de zakenrechtelijke posities geformaliseerd: kavelgrenzen kunnen worden gewijzigd en zakelijke rechten kunnen vervallen worden verklaard of gevestigd.

Artikel 12.42 (inschrijving kavelruilovereenkomst)

In overeenstemming met de kavelruil in het landelijk gebied heeft een kavelruilovereenkomst in het stedelijk gebied twee rechtsgevolgen die verder gaan dan de enkel verbintenisrechtelijke werking die het Burgerlijk Wetboek in algemene zin aan overeenkomsten verbindt. Ten eerste heeft de overeenkomst zakelijke werking: een in de openbare registers registergoederen 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 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 hun 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 dat eenzelfde regeling bevat voor ruilverkaveling bij overeenkomst in het landelijk gebied.

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 12.43 (ministeriële regeling kavelruilovereenkomst)

De eerste zin van het huidige artikel 87 Wilg maakt het mogelijk om bepalingen uit de regeling voor de wettelijke ruilverkaveling in het landelijk gebied aan te wijzen die in een beding in een overeenkomst voor vrijwillige kavelruil van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Deze mogelijkheid is benut in artikel 21, eerste lid, Rilg. Op grond van deze bepaling kunnen de deelnemers aan een vrijwillige kavelruil:

- beperkte rechten vestigen (artikel 60, tweede lid, Wilg),
- hypotheek en beslagen laten overgaan op andere onroerende zaken (artikel 60, derde en vierde lid, Wilg),
- een kaart opnemen met aanwijzing van de kavels, en voor zover van belang, de wegen en waterlopen die op grond van artikel 28 zijn toegewezen (artikel 81, tweede lid, Wilg),

- een omschrijving opnemen van de kavels, de wegen, waterlopen, dijken of kaden met de daartoe behorende kunstwerken en de gronden die op de kaart zijn afgebeeld en die daarop voorzien zijn van een nummer; deze omschrijving geschiedt door vermelding van het nummer waarmee zij op die kaart voorkomen (artikel 81, vierde lid, Wilg),
- vermelden welke hypotheek en beslagen ophouden te bestaan door de inschrijving van de ruilakte (artikel 81, vijfde lid, Wilg),
- bepalen dat op grond van de ruilakte in de openbare registers registergoederen 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 ruilakte aangewezen kavels of gedeelten daarvan, dan wel op de rechten waaraan die kavels of gedeelten daarvan zijn onderworpen (artikel 82, derde lid, Wilg),
- de bewaarder van het kadaster en de openbare registers registergoederen de door de inschrijving van de ruilakte niet meer bestaande inschrijvingen van hypotheek en beslagen laten aantekenen in de basisregistratie kadaster (artikel 82, vierde lid, Wilg).

De tweede zin van het huidige artikel 87 maakt het mogelijk voorwaarden te stellen waaraan moet worden voldaan voordat een beding overeenkomstige rechtsgevolgen heeft als de daarin van toepassing verklaarde bepalingen. Op grond hiervan is in artikel 21, tweede lid, Rilg bepaald dat in de notariële akte van verdeling wordt vermeld welke van de genoemde artikelen in het beding van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.

Het voorgestelde artikel biedt voor stedelijke kavelruil dezelfde mogelijkheden als voor de vrijwillige kavelruil in het landelijk gebied.

Hoofdstuk 1, onderdeel H (Hoofdstuk 13 Omgevingswet)

De financiële bepalingen rond hoofdstuk 12 moeten nog worden ingevuld in de Invoeringswet Omgevingswet. Wanneer die teksten meer zijn uitgekristalliseerd, worden de voorgestelde bepalingen in lijn gebracht met de overige bepalingen over schade die in de Invoeringswet Omgevingswet worden opgenomen.

Artikel 13.III

In de lijst van geldelijke regelingen wordt aangegeven hoe de kosten worden omgeslagen die ten laste 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 de lijst van geldelijke regelingen door indiening van een verzoek als bedoeld in artikel 16.87e.

Artikel 13.11 (verhaal van kosten)

Het eerste lid is een voortzetting van de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening. Er is een plicht tot het verhalen van kosten door het bevoegd gezag. Daarbij gaat het om bij algemene maatregel van bestuur limitatief bepaalde kostensoorten die als gemene deler hebben dat ze zien op werken, werkzaamheden en maatregelen die door het bevoegd gezag zijn uitgevoerd, terwijl die volgens de criteria van evenredigheid, toerekenbaarheid en profijt geheel of deels aan een gebied kunnen worden toegerekend.

De kosten worden verhaald op de initiatiefnemer van activiteiten die bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen, dat wil zeggen degene voor wiens rekening en risico de activiteit wordt verricht. Zowel de omvang van de locatie als van de kostenverhaalplichtige activiteiten zal moeten blijken uit de in het omgevingsplan plan daartoe opgenomen regels over kostenverhaal en de daarbij behorende geometrische plaatsbepaling. Anders dan onder de Wet ruimtelijke ordening hoeft het bij die aanwijzing niet per definitie alleen om bouwactiviteiten te gaan. Ook andere activiteiten waarbij kostenverhaal een rol kan spelen kunnen worden aangewezen.

Voortgezet wordt ook dat het bevoegd gezag af kan zien van kostenverhaal in bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen. Dit betreffen bijvoorbeeld de huidige kruimelgevallen. Daarnaast zullen er ook nieuwe uitzonderingen worden aangewezen die zich niet altijd lenen voor kostenverhaal, zoals 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. Daarnaast kan worden bepaald dat het bevoegd gezag alleen kan afzien van kostenverhaal als dat naar zijn oordeel niet doelmatig is. Dat criterium is met name van belang voor de gevallen die niet tot de huidige kruimelgevallen behoren. Bij het afzien van kostenverhaal zal het bevoegd gezag 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.

Artikel 13.12 (regels over kostenverhaal)

In het omgevingsplan worden regels over kostenverhaal opgenomen. Zo wordt uit het omgevingsplan duidelijk voor welke activiteiten en welke locaties regels voor kostenverhaal gelden. In het geval van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit geldt dat er voor die activiteit voorschriften over kostenverhaal worden opgenomen. Aan dit artikel wordt niet toegekomen als er al een overeenkomst is gesloten waarin het kostenverhaal is verzekerd. Het is dan immers niet doelmatig de kosten langs publiekrechtelijke weg te verhalen.

Artikel 13.13 (wijze van kostenverhaal)

Dit artikel geeft de kern weer van de wijze waarop kosten worden verhaald. De voorkeur is om dit bij overeenkomst te doen tussen de rechtspersoon waar het bevoegd gezag een orgaan is en de initiatiefnemer(s). 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 is. 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 13.14 (bepalingverschuldigde geldsom)

De bepaling van de hoogte van de geldsom kan op twee wijzen plaatsvinden. Het bevoegd gezag kan die wijze toepassen die het beste bij de vorm van gebiedsontwikkeling past. Zie daarover het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 13.15 (rechtsgevolg niet tijdig betalen)

De kosten worden verhaald bij de initiatiefnemer van de kostenverhaalplichtige activiteit. De 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.

Het tweede lid geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om in de beschikking specifieke afspraken te maken over de betaling. Die afspraken kunnen er toe leiden dat betaling toch geheel of gedeeltelijk na start van de activiteit plaatsheeft. Het in het eerste lid genoemde verbod is in een dergelijk geval niet van toepassing.

Het derde 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 het eerste lid, is deze bevoegdheid alleen van toepassing wanneer betaling uitblijft in de situatie, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 13.16 (eindafrekening)

Het bevoegd gezag neemt in het omgevingsplan een regeling voor eindafrekening op. Uit die regels moet blijken wanneer de eindafrekening kan plaatsvinden. De eindafrekening mag er niet toe leiden dat de initiatiefnemer een aanvullende bijdrage moet betalen, zo regelt het tweede lid. Het hoger uitvallen van de kosten komt hiermee voor rekening van het bevoegd gezag.

Artikel 13.17 (hoogte en begrenzing kostensoorten)

Dit artikel bevat de grondslag voor de zogeheten "plankostenplan". Bij regeling zullen de hoogte van kostensoorten die zich wat moeilijker laten bepalen, denk met name aan bureaunkosten, worden vastgesteld en worden begrensd.

Hoofdstuk 1, onderdeel I (Hoofdstuk 15 Omgevingswet)

Artikel 15.2.II (schadevergoeding bij waardevermeerdering)

Hier wordt verwezen naar het artikel over voorbereidingsbescherming, er wordt nog onderzocht hoe de voorbereidingsbescherming van de Wilg vorm wordt gegeven onder de Omgevingswet.

Artikel 15.1 (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 15.2 (volledige vergoeding)

Het voorgestelde artikel handhaaft de strekking van artikel 40 van de Onteigeningswet ongewijzigd. Uitgangspunt voor de bepaling van de omvang van de schadeloosstelling is 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 onteigende 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 een aanvullende wettelijke bepaling is opgenomen. Artikel 40 van de Onteigeningswet vormt daarvoor de rechtstreekse grondslag. Daarentegen bepaalt artikel 41 van de Onteigeningswet 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 onteigende 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 "alle schade" die de onteigende rechtstreeks en noodzakelijk lijdt. Om dezelfde reden is ervan afgezien expliciet te regelen dat de bijkomende kosten eveneens voor vergoeding in aanmerking komen.

Artikel 15.3 (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. Deze dag geldt daarom als peildatum voor de schadeloosstelling. Artikel 15.3 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 bepaald naar de waarde van de onroerende zaak op het tijdstip waarop die zaak, vooruitlopend op de onteigening, alvast in gebruik is genomen door de onteigenaar en de onteigende deze vervroegde peildatum zijn overeengekomen.²⁶⁴

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.²⁶⁵

Naast uitzonderingen voor het bepalen van de werkelijke waarde van de onroerende 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.²⁶⁶

Het is niet nodig om expliciet in de wet tot uitdrukking te brengen dat een andere peildatum kan worden gebruikt bij het bepalen van de schadeloosstelling wanneer redelijkheid en billijkheid dat verlangen. Uit het bovenstaande volgt dat de rechtspraak daar in voorkomende gevallen voldoende mee uit de voeten kan. De peildatum vormt namelijk geen doel in zichzelf maar dient als hulpmiddel om de volledige schadeloosstelling te bepalen (artikel 15.2).

Artikel 15.4 (schadeverhogende veranderingen)

Al sinds 1851 bepaalt de Onteigeningswet dat veranderingen aan de onroerende 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.²⁶⁷ Naar de strekking betreft deze bepaling de ongewijzigde voortzetting van artikel 39 van de Onteigeningswet. Met het oog op de leesbaarheid is de inhoud verdeeld over twee afzonderlijke leden.

Artikel 15.5 (werkelijke waarde en maatstaf)

Deze bepaling regelt dat de werkelijke waarde van de onteigende zaak moet worden vergoed. Dit uitgangspunt is ongewijzigd uit artikel 40b van de Onteigeningswet overgenomen. Onder handhaving van deze essentie is het voorgestelde eerste lid in technisch opzicht eenvoudiger geformuleerd dan

264 HR 30 september 1987, NJ 1988, 868, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns (Hoogheemraadschap van Delfland/Rotterdam).

265 HR 10 augustus 1994, NJ 1996, 51, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns ('s-Gravenhage / Geelkerken q.q.).

266 HR 15 juli 1998, NJ 1999, 427, m.nt. P.C.E. van Wijmen (Staat/Welles).

267 Kamerstukken II 1979/80, 15 978, 6, blz. 4.

artikel 40, eerste lid, van de Ontheingingswet. Die bepaling regelde uitdrukkelijk dat de gevoelswaarde die de onroerende 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 Ontheingingswet, een maatstaf die het bepalen van de werkelijke waarde objectiviseert. 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.²⁶⁸ 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.²⁶⁹ Het derde lid kan ook toegepast worden bij andere onroerende zaken waarvoor geen markt bestaat zoals begraafplaatsen.

Artikel 15.6 (invloed van werken en plannen voor werken)

Deze bepaling behelst een uitzondering op de hoofdregel van artikel 15.3 dat de schadeloosstelling wordt bepaald 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 Ontheingingswet neergelegd.

Op grond van de uitzondering moeten sommige waardeverhogende of waardevermindende 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, 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 benadeeld worden wanneer de schadeloosstelling zou worden gebaseerd op de waarde op het tijdstip van de onteigening, voor zover die waarde door toedoen van de plannen of werken van de onteigenaar is verminderd.²⁷⁰

In beginsel behoren omgevingsplannen (voorheen bestemmingsplannen) niet tot plannen voor werken als bedoeld in onderdeel c van artikel 15.6. Daartoe behoren wel plannen die verband houden met de feitelijke uitvoering van een werk zoals een werkplan, een inrichtingsplan of een verkavelingsschets. In de ontheingingsrechtspraak 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.*²⁷¹ In vijf arresten van 9 juli 2010 leek

268 Kamerstukken II 1979/80, 15 978, 3-4, blz. 9.

269 Kamerstukken II 1979/80, 15 978, 6, blz. 11.

270 Kamerstukken II 1979/80, 15 978, nrs. 3-4, blz. 10.

271 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).

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 onteigende 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 is vastgesteld teneinde daarmee de juridisch-planologische onderbouwing en regeling te geven die de beoogde aanleg mogelijk moet maken van het werk waarvoor onteigend wordt.²⁷² Op 15 januari 2016 heeft de Hoge Raad de juridische kaders voor de toepassing van eliminatie van de invloed van bestemmingsplannen nader uiteengezet.²⁷³ 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 (overheidswerken). 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.

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 wijzigingen voor te stellen die de essentie van de elimineringsregel raken. Naar de strekking betreft de voorgestelde bepaling daarom de ongewijzigde voortzetting van artikel 40c van de Ontheigeningswet. De enige aanpassing betreft onderdeel a. Daarin is 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.

Artikel 15.7 (bepaling prijs bij complex)

In deze bepaling is de strekking van artikel 40d van de Ontheigeningswet ongewijzigd overgenomen. Zij maakt een uitzondering op het uitgangspunt dat bij de waardering van de onteigende zaak rekening wordt gehouden met de daaraan specifiek toegekende functie (voorheen bestemming). Deze uitzondering is in 1981 ingevoerd omdat het in sommige gevallen redelijk is om de waarde van diverse onroerende zaken waaraan verschillende bestemmingen zijn toegekend, te egaliseren en daaraan een gemiddelde prijs te verbinden. Het samenstel van onroerende 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.²⁷⁴

Artikel 15.8 (invloed van uitgevoerde functies)

Het voorgestelde eerste lid betreft de ongewijzigde voortzetting van artikel 40e van de Ontheigeningswet. Deze bepaling maakt het mogelijk de schadeloosstelling lager vast te stellen voor gevallen waarin de onteigende als gevolg van het omgevingsplan een vermogensvoordeel heeft genoten dat ook na toepassing van artikel **15.7** redelijkerwijze niet of niet geheel ten bate van de onteigende behoort te blijven. Daarnaast biedt deze bepaling de mogelijkheid om – voor zover het de invloed van het omgevingsplan op de waarde van het onteigende betreft – vergoeding van planschade toe te kennen binnen het kader van de ontheigeningsprocedure.²⁷⁵ 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

272 HR 9 juli 2010, NJ 2010/631, m.nt. Van Wijmen (Maasstede e.a./Zuid-Holland).

273 HR 15 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:24 (Ontheigeningsplan Hoog Dalem, Gorinchem) en HR 15 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:25 (Ontheigeningsplan Perkpolder, Zeeland).

274 Kamerstukken II 1979/80, 15 978, nrs. 3-4, blz. 10-11.

275 Kamerstukken II 1980/81, 15978, nr. 135b, blz. 1.

onteigende plaatsvindt. Die waardevermindering is namelijk geen schade die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt. Of ter zake daarvan wel aanspraak bestaat op planschadevergoeding, staat — uiteindelijk — ter beslissing aan de planschaderechter.²⁷⁶ Het spreekt vanzelf dat, wanneer voor de planschade al een vergoeding op grond van artikel [pm planschadeartikel] 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 Ontheigeningswet is neergelegd, wordt door het voorgestelde tweede lid ongewijzigd gehandhaafd.²⁷⁷

Artikel 15.9 (schakelbepaling voor rechten)

In de systematiek van de Ontheigeningswet zijn de artikelen 40 tot en met 41 alleen rechtstreeks van toepassing op het bepalen van de schadeloosstelling van de eigenaar. In de daarop volgende artikelen wordt de schadeloosstelling behandeld voor de huurders, pachters en beperkt gerechtigden. Op de laatstgenoemde schadeloosstelling zijn op grond van artikel 41a van de Ontheigeningswet de artikelen 40 tot en met 41 van overeenkomstige toepassing, voor zover de artikelen 42 en verder niet anders meebrengen.

In de voorgestelde bepaling is artikel 41a van de Ontheigeningswet ongewijzigd overgenomen. Waar in de Ontheigeningswet artikel 39 buiten de schakelbepaling van artikel 41a bleef, is in de voorgestelde bepaling artikel 15.4 uitgezonderd.

Artikel 15.10 (positie huurder)

PM.

Artikel 15.11 (positie pachter)

De voorgestelde bepaling regelt de schadeloosstelling voor de pachter bij onteigening van een verpachte zaak in lijn met de strekking van het huidige artikel 42a van de Ontheigeningswet. Het tweede lid voorziet erin dat de schadeloosstelling wordt bepaald aan de hand van de regels die het Burgerlijk Wetboek geeft voor de ontbinding van pachtovereenkomsten bij wijziging van de aan de onroerende 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, welke 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 15.12 (positie hypotheekhouder en ingeschreven beslaglegger)

Bij onteigening van een onroerende 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 onroerende 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

276 HR 21 november 2008, NJ 2009/303, m.nt. P.C.E. van Wijmen (De Bruyn en Van Leeuwen/Waterschap Rivierenland).

277 Kamerstukken II 1979/80, 15 978, nrs. 3-4, blz. 7.

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 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 beperktgerechtigde, 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 rang hebben boven een hypotheek van eerdere datum.²⁷⁸ Het kan voorkomen dat de werkelijke waarde in de schadeloosstellingsprocedure van de onroerende zaak op een lager bedrag wordt vastgesteld dan het bedrag waarvoor de 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 onroerende zaak (voorgesteld artikel 11.25, eerste lid,) aan te merken als een ontneming van de eigendom in de zin van 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. De wet voorziet erin dat het hypotheekrecht wordt vervangen door een pandrecht op de aan de onteigende toegekende schadeloosstelling, en dat de hypotheekhouder in de schadeloosstellingsprocedure kan 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.²⁷⁹ Het voorgestelde tweede lid volgt het tweede lid van artikel 43 van de Onteigeningswet en werkt het nader uit. 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. Het geding van 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

278 Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1-3, blz. 69-70.

279 HR 12 juli 2013, NJ 2014/86, m.nt. P.C.E. van Wijmen (Van Doremaele/Staat).

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.²⁸⁰In 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 - men 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 indien het is uitgebracht vóórdat de onteigenaar tot betaling is overgegaan.²⁸¹

Artikel 15.13 (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 (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 betreffen 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. Voor zover de betrokkenen hierin geen aanleiding zien met de verdeling te wachten totdat de beschikking waarin de schadeloosstelling is bepaald, kracht van gewijsde heeft gekregen, opdat men weet welke bedragen ter verdeling staan, wordt in het derde lid de rechter-commissaris de bevoegdheid gegeven de rangregeling pas daarna te sluiten.

Als de voorlopige schadeloosstelling de schadeloosstelling overtreft, brengt artikel 15.35 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.²⁸²

Artikel 15.14 (vervallen erfdienstbaarheid en kwalitatieve verplichting)

Het voorgestelde artikel handhaaft de regeling die in artikel 44 van de Onteigeningswet is opgenomen voor het vervallen van een erfdienstbaarheid of 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 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.

280 Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1-3, blz. 70.

281 Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1-3, blz. 70-71.

282 Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1-3, blz. 71.

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 onroerende zaak minnelijk verwerft en daarna een vordering tot wijziging of opheffing overeenkomstig deze bepalingen instelt, en de situatie waarin de onroerende zaak wordt onteigend en de erfdienstbaarheid of kwalitatieve verplichting door de titelzuiverende werking van artikel 11.12, eerste lid, vervalt.

De genoemde bepalingen in 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 eliminatieregels, neergelegd in artikel 15.6, uitdrukkelijk uit te sluiten. Hierdoor kan de rechthebbende op de erfdienstbaarheid of 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.²⁸³ 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.²⁸⁴

Volledigheidshalve wordt vermeld dat artikel 15.6 wel onverkort van toepassing blijft op het bepalen van de schadeloosstelling van degene op wiens erf de erfdienstbaarheid rust en degene die een onroerende zaak gebruikt en daarbij aan de kwalitatieve verplichting gebonden is. Zonder het werk en de onteigening zou de onroerende 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.²⁸⁵

De laatste zin 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. Indien het belang van de rechthebbende op de erfdienstbaarheid of de kwalitatieve verplichting behartigd kan worden door vestiging van een andere erfdienstbaarheid of verplichting, bestaat geen aanleiding voor toekenning van schadeloosstelling.²⁸⁶

Artikel 15.15 (positie vruchtgebruiker)

Bij onteigening van een aan vruchtgebruik onderworpen onroerende 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 handhaaft de regeling die in artikel 45, eerste lid, van de Onteigeningswet is opgenomen voor de vervanging van het vruchtgebruik op de onteigende onroerende 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 op de zaaksvervanging alleen kan beroepen wanneer hij een verweerschrift indient. Daarmee wordt bereikt dat alleen bij indiening van een verweerschrift en, voor zover de vruchtgebruiker zich op een inningsbevoegdheid als bedoeld in artikel 3:210 BW beroept, de schadeloosstelling, voor zover onderworpen aan zaaksvervanging, ter betaling aan de vruchtgebruiker kan worden toegewezen.²⁸⁷ Voor de volledigheid wordt vermeld dat de vruchtgebruiker geen recht heeft 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

283 Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1-3, blz. 71-72.

284 HR 28 maart 2014, NJ 2014/525, m.nt. P.C.E. van Wijmen en W.D.H. Asser (Severijnen e.a./De Bilt).

285 Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1-3, blz. 71-72.

286 Kamerstukken II 1850/51, L, nr. 3, blz. 291.

287 Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1-3, blz. 72-73.

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 15.9. 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.²⁸⁸

Artikel 15.16 (positie bezwaarde erfgenaam)

In de voorgestelde bepaling is artikel 45, tweede lid, Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen

Artikel 15.16A (schadeloosstelling onbewoonbaar verklaard gebouw)

Deze bepaling betreft de ongewijzigde voortzetting van artikel 81 Onteigeningswet (tot en met 30 maart 2010: artikel 93). Ze geeft een specifieke regeling voor het bepalen van de waarde van een onbewoonbaar verklaard gebouw. Het eerste lid geeft als uitgangspunt dat de waarde van de grond en de bouwmaterialen voor vergoeding in aanmerking komen.

Mocht het gebouw wel bruikbaar zijn voor een ander doeleinde dan voor bewoning, dan wordt de mogelijkheid om met dat andere gebruik inkomsten te verwerven naar billijkheid in aanmerking genomen bij de waardebepaling. De inkomsten die de eigenaar had kunnen verwerven door de onbewoonbaar verklaarde woning voor woongebruik te verhuren en die de marktwaarde van het gebouw als woning bepaalden, blijven buiten beschouwing bij het bepalen van de schadeloosstelling. Wanneer die inkomsten wel in ogenschouw zouden worden genomen, zou de rechtmatigheid van de onbewoonbaarverklaring genegeerd worden. De waarde van de onteigende woning moet dus worden geschat op het bedrag dat zij vertegenwoordigt, bij inachtneming van verklaring dat zij niet voor bewoning geschikt is. Het tweede lid bevat een overeenkomstige voorziening voor het geval een gebouw gedeeltelijk onbewoonbaar is verklaard.²⁸⁹

Artikel 15.16B (schadeloosstelling bij aanschrijving Woningwet en overbewoning)

Deze bepaling betreft de ongewijzigde voortzetting van artikel 82 Onteigeningswet (tot en met 30 maart 2010: artikel 94). Het eerste lid geeft een aanvullende regeling voor onteigende gebouwen waarvoor een aanschrijving op grond van artikel 13 Woningwet tot het treffen van noodzakelijke voorzieningen of een desbetreffend bestuursdwangbesluit of dwangsombesluit is gegeven en aan die aanschrijving of dat besluit geen gevolg wordt gegeven. Als uitgangspunt voor de waardebepaling dient de staat van het gebouw waarin het zich volgens die aanschrijving had moeten bevinden. Op de waarde die het gebouw in die situatie zou hebben gehad, worden vervolgens de kosten van de noodzakelijke voorzieningen om het gebouw in die staat te brengen in mindering gebracht. De schadeloosstelling is dus gebaseerd op de fictie dat de eigenaar aan zijn wettelijke verplichtingen heeft voldaan. Daarmee voorkomt deze bepaling, net als artikel 15.16A, dat de eigenaar, door aan de aanschrijving of het bestuursdwangbesluit of dwangsombesluit geen gevolg te geven, een ongerechtvaardigd voordeel in de vorm van een te hoge schadeloosstelling zou ontvangen. 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. Ook aan dit lid ligt de gedachte ten grondslag dat het bijzondere voordeel dat de eigenaar

288 Kamerstukken II 1984/85, 19 077, nrs. 1-3, blz. 72-73.

289 Kamerstukken II 1899/1900, 74, nr. 3, p. 20.

juist door niet-naleving van wettelijke voorschriften geniet, geen rol mag spelen bij de bepaling van de werkelijke waarde van de onteigende woning.²⁹⁰

Artikel 15.17 (wettelijke rente)

In de voorstelde bepaling is artikel 55, derde lid, Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen.

Artikel 15.18 (schadeloosstelling bij niet-tijdige inschrijving onteigeningsakte)

In de voorgestelde bepaling is artikel 55, vierde tot en met zevende lid, Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen.

Artikel 15.19 (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.²⁹¹ De enige uitzondering op de toepasselijkheid van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering betreft het deskundigenbericht. Daarvoor geeft deze wet specifieke voorschriften.

Artikel 15.20 (aanvullende eisen aan inhoud procesinleiding)

In dit artikel worden eisen gesteld aan de procesinleiding die de verzoekprocedure om de schadeloosstelling vast te stellen in gang zet. Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering stelt al eisen aan de procesinleiding, maar voor schadeloosstellingszaken bij onteigening zijn een aantal extra voorwaarden vereist. Die extra voorwaarden staan in dit artikel opgenomen.

Artikel 15.21 (rechtsgevolg niet indienen van verweerschrift)

Dit artikel is nodig in het belang van de belanghebbenden bij de schadeloosstelling. Het regelt dat het aanbod als verworpen geldt als een belanghebbende geen verweerschrift heeft ingediend. Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering vereist dat de verweerder alle excepties en zijn verweer ten principale tegelijk naar voren brengt, op straffe van verval van niet aangevoerde excepties en, indien niet ten principale verweer is gevoerd, van het recht om dat alsnog te doen (artikel 30i, vierde lid). Dit artikel voorkomt dat dit gevolg optreedt voor een belanghebbende die geen verweerschrift heeft ingediend in een onteigeningszaak.

Artikel 15.22 (gevolmachtigde, bewindvoerder of benoemen van derde)

In dit artikel wordt een voorziening getroffen voor het geval een belanghebbende bij de schadeloosstelling niet aan de procedure kan deelnemen omdat hij buiten het Koninkrijk woont, geen bekende woonplaats heeft of in het geval de belanghebbende is overleden. In beginsel wordt dan de gevolmachtigde of de bewindvoerder van die persoon toegelaten tot de procedure. Mochten die er niet zijn, dan kan de rechter een derde benoemen die namens de belanghebbende zal optreden. Als de buiten het Koninkrijk woonachtige belanghebbende toch op de eerste zittingsdag verschijnt, treedt de derde terug en neemt de belanghebbende zelf deel aan het proces. Hetzelfde geldt ook voor de belanghebbende van wie de woonplaats niet bekend is. Voor de belanghebbende die 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.

290 Kamerstukken II 1899/1900, 74, nr. 3, p. 19-20 en 21.

291 Kamerstukken II 2014/15, 34 059, nr. 1-3.

Artikel 15. 23 (mondelinge behandeling)

p.m. nader onderzocht wordt of het nodig is om ten opzichte van artikel 30k Rv aanvullende eisen te stellen aan de mondelinge behandeling van verzoeken om vaststelling van de schadeloosstelling.

Artikel 15.24 (vaststellen voorlopige schadeloosstelling en aanwijzing rechter-commissaris)

Op grond van artikel 30k, eerste lid, onder c, Rv kan de rechter een schikking beproeven tussen de partijen. Het ligt voor de hand dat de rechter deze bevoegdheid bij schadeloosstellingszaken inzet. Wanneer er geen schikking wordt bereikt, regelt dit artikel dat de rechter de voorlopige schadeloosstelling vaststelt. Het bedrag daarvan is gelijk aan de aan iedere belanghebbende aangeboden schadeloosstelling. Dat bedrag blijkt uit het verweerschrift (artikel 15.20, eerste lid, onder c). De rechtbank kan echter als zij daartoe aanleiding ziet de voorlopige schadeloosstelling op een ander bedrag vaststellen.

Tot slot schrijft dit artikel voor dat een rechter-commissaris wordt aangewezen. Die rechter-commissaris heeft een leidende rol bij het vervolg van de procedure waarin tot de definitieve schadeloosstelling wordt bepaald. Deze rol blijkt uit de bevoegdheden die hem zijn toebedeeld in de artikelen 15.25, 15.26, eerste lid, 15.27, 15.29, tweede lid, 15.30 en 15.32.

Artikelen 15.25 (benoeming deskundigen) tot en met artikel 15.33 (nadere mondelinge behandeling)

Geen aanvullende toelichting ten opzichte van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 15.35 (terugbetaling te veel ontvangen voorlopige schadeloosstellingen)

Het voorgestelde artikel voorziet in een regeling voor de gevallen waarin de definitieve schadeloosstelling lager uitvalt dan de voorlopige schadeloosstelling. Het betreft de voortzetting van artikel 54t, derde lid, van de Onteigeningswet (Kamerstukken II 1969/70, 10590, nrs. 1-3, blz. 19).

Artikel 15.37 (consignatie na weigering ontvangst schadeloosstelling)

In de voorgestelde bepaling is artikel 56, tweede lid, Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen.

Artikel 15.38 (beslag op schadeloosstelling of voorlopige schadeloosstelling)

In de voorstelde bepaling is artikel 58 van de Onteigeningswet ongewijzigd overgenomen.

Hoofdstuk 1, onderdeel J (Hoofdstuk 16 Omgevingswet)

Artikelen 16.33 (terinzagelegging) tot en met artikel 16.33b (bezwaar en beroep)

Deze artikelen bevatten enige procedurele bepalingen over de terinzagelegging van de voorkeursrechtbeschikking tijdens de beroepstermijn, het mededeling doen over een voorkeursrechtbeschikking en bezwaar en beroep tegen een voorkeursrechtbeschikking. Hiermee worden de artikelen 6, derde lid en 7 Wvg voortgezet.

Artikelen 16.33d (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht) tot en met artikel 16.33g (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 16.33d). 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 voor welk doel de onteigening is beoogd en op welke percelen het voornemen tot onteigening betrekking heeft. Die eisen staan vermeld in artikel 16.33f.

De artikelen 16.33e en 16.33g, tweede 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 kennis nemen van de voorgenomen onteigening. Deze eis geldt alleen voor zover het bestuursorgaan redelijkerwijs bekend kan zijn met de erfgenaam, gevolmachtigde of bewindvoerder.

Artikel 16.33i (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

De inhoud van het tweede lid wordt mogelijk geregeld in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.88.

Artikel 16.33j (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Om het ontwerp van het ruilplan te kunnen opstellen moeten gedeputeerde staten de wensen die de eigenaren en gebruikers in het betrokken gebied kennen. Dat geldt ook voor de geldende pachtverhoudingen. Een ontwerp-ruilplan waarin rekening is gehouden met die wensen en verhoudingen kan op meer draagvlak rekenen dan wanneer dat niet het geval zou zijn. Daarom is in het tweede lid geregeld dat de wenszitting, bedoeld in artikel 12.24, en de registratie van pachtovereenkomsten op grond van artikel 16.91 moeten hebben plaatsgevonden voordat gedeputeerde staten het ontwerpbesluit van het ruilplan ter inzage kunnen leggen. De inhoud van het derde lid wordt mogelijk geregeld in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.88.

Artikel 16.33k (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

De inhoud van het tweede lid wordt mogelijk geregeld in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16.88.

Artikel 16.33l (gelijktijdige terinzagelegging ruilplan en lijst van geldelijke regelingen)

Als gedeputeerde staten het ontwerp van het ruilplan en het ontwerp van de lijst van geldelijke regelingen op grond van artikel 12.35, vierde lid, tegelijkertijd ter inzage hebben gelegd en tegen één of beide ontwerpbesluiten zienswijzen zijn ingediend, nemen zij een besluit over de lijst van gelijke regelingen pas nadat het ruilplan onherroepelijk is.

Artikel 16.82a (inwerkingtreding voorkeursrecht)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van een voorkeursrecht. De inwerkingtreding wordt verbonden aan het tijdstip waarop de gegevens in het register zijn opgenomen. Zie het algemeen deel van de toelichting voor de achtergronden hiervan (hoofdstuk 6, paragrafenparagrafen 6.2 en 6.3, onder Bekendmaking, mededeling en inwerkingtreding).

Artikel 16.87a (beroep en hoger beroep)

Dit artikel benadrukt het belang van een spoedige behandeling van onteigeningszaken. Het bouwt daarmee voort op de Onteigeningswet die in artikel 24, eerste zin, regelt dat de rechtbank onteigeningszaken voor elke andere behandelt. In de Omgevingswet wordt dat uitgangspunt geconcretiseerd door er een termijn aan te verbinden. Dit sluit aan bij de termijn die bijvoorbeeld ook voor het projectbesluit (artikel 16.87 van de Omgevingswet) wordt gehanteerd.

Het eerste lid bevat de hoofdregel van uitspraak binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift. Het tweede lid maakt een uitzondering op die hoofdregel als de rechter een gebrek in het besluit aantreft dat mag worden hersteld, zoals bij toepassing van de bestuurlijke lus. Het is dan wenselijk de termijn daartoe aan te passen.

Op onteigeningsbeschikkingen is de hoofdregel van beroep in twee instanties van toepassing. Het vierde lid sluit uit dat op een onteigeningsbeschikking de coördinatieprocedure kan worden toegepast. Dit is nodig omdat anders bij toepassing van die procedure voor onteigeningszaken beroep in één instantie zou openstaan.

Artikel 16.87b (griffierecht procedure onteigeningsbeschikking)

Volgens het bestuursprocesrecht is de indiener van een beroepschrift griffierecht verschuldigd (artikel 8:41, eerste lid, Awb). Als gevolg van de keuze om de rechtsbescherming voor onteigeningsbeschikkingen in het bestuursrecht onder te brengen, geldt deze betalingsverplichting ook voor de belanghebbende die beroep instelt tegen een onteigeningsbeschikking. Volgens artikel 8:74, eerste lid, Awb wordt het griffierecht vervolgens vergoed wanneer de bestuursrechter het beroep gegrond verklaart. Deze regel is ook van toepassing op het griffierecht dat wordt betaald voor de behandeling van een beroep tegen een onteigeningsbeschikking. Het tweede lid van artikel 8:74 van de Awb bepaalt vervolgens dat het griffierecht ook vergoed kan worden in gevallen waarin het beroep niet gegrond is verklaard. Het voorgestelde eerste lid van artikel 16.87b wijkt op dit punt van artikel 8:74 Awb af en regelt dat het griffierecht ook aan de belanghebbende wordt vergoed in het geval zijn beroep ongegrond wordt verklaard.

Deze afwijking van artikel 8:74 Awb sluit aan bij rechtspraak van de Hoge Raad over de vergoeding van de kosten van bijstand in de bestuurlijke voorbereidingsfase waarop afdeling 3.4 Awb van toepassing is. De Hoge Raad oordeelde in zijn arrest van 6 februari 2015 dat deze kosten van bijstand kunnen worden aangemerkt als preprocesuele kosten die op grond van het huidige artikel 50 van de Onteigeningswet voor vergoeding in aanmerking komen.²⁹² Het ligt in de rede deze rechtspraak ook toe te passen op het nieuwe stelsel van rechtsbescherming waarin niet langer de burgerlijke rechter maar de bestuursrechter de rechtmatigheid van onteigeningsbeschikkingen toetst. In dat licht behoort het griffierecht tot de kosten die een belanghebbende redelijkerwijs moet maken om een rechterlijke beoordeling van de beschikking te verkrijgen.

Het tweede lid van artikel 16.87b bevat een overeenkomstige voorziening voor het geval de rechtbank een door de belanghebbende ingesteld hoger beroep ongegrond verklaart. De voorziening is niet voor *elke* belanghebbende maar alleen voor de belanghebbenden die onder de kring van belanghebbenden die onder de rechtspraak van de Hoge Raad aanspraak kunnen maken op vergoeding van preprocesuele kosten. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de formulering "de indiener van het beroepschrift", waarmee het beroepschrift in eerste aanleg wordt bedoeld, niet het hogerberoepschrift. Het griffierecht dat de onteigenaar voor een hoger beoeroep heeft betaald nadat de rechtbank een onteigeningsbeschikking heeft vernietigd, hoeft dus niet door het bevoegd gezag vergoed te worden. De voorzieningen van artikel 16.87b maken deel uit van de uitvoering van de aangenomen motie van de Leden Veldman en Ronnes.²⁹³ Daarin is de regering verzocht om te borgen dat onder de nieuwe regelgeving de positie en de bescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig blijven en waar mogelijk zelfs verstevigd worden.

Artikel 16.87c (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.²⁹⁴ Daarmee kwam vast te staan dat de zogeheten buitengerechtelijke of preprocesuele kosten voor deskundige bijstand gedurende het minnelijk overleg voor vergoeding in aanmerking komen. In zijn arrest van 6 februari 2015 maakte de Hoge Raad duidelijk dat ook de kosten van bijstand in de bestuurlijke fase, waarop afdeling 3.4 Awb van

292 NJ 2015, 253, m.nt. P.C.E. van Wijmen.

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

294 HR 6 maart 1991, NJ 1991, 818, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns).

toepassing is, kunnen worden aangemerkt als preprocesuele kosten die voor vergoeding in aanmerking komen.²⁹⁵ 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.

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.²⁹⁶

Artikel 16.87d (kosten beroep en hoger beroep onteigeningsbeschikking)

Parallel aan de regeling voor de vergoeding van het griffierecht regelt de voorgestelde bepaling dat de belanghebbende in alle gevallen, ongeacht de uitkomst van de rechterlijke beoordeling, de proceskosten van zijn beroep tegen de onteigeningsbeschikking vergoed krijgt. 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. Net als bij de preprocesuele kosten in het voorgaande artikel, betekent "redelijkerwijs" hier een tweeledige redelijkheidstoets. Het op artikel 8:75, eerste lid, vierde zin, Awb gebaseerde Besluit proceskosten bestuursrecht is niet van toepassing. 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.

Het tweede lid regelt de vergoeding van de proceskosten van de belanghebbende die redelijkerwijs heeft moeten maken voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in verband met een eventueel hoger beroep over de onteigeningsbeschikking. Niet vereist is 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 16.91 (registratie pachtovereenkomst)

Het vaststellen door gedeputeerde staten tot welk tijdstip pachtovereenkomsten ter registratie kunnen worden ingezonden zijn besluiten als bedoeld in de Awb. Dat betekent dat op die besluiten artikel 3:42, tweede lid, van toepassing is: gedeputeerde staten moeten de besluiten publiceren in het provinciaal blad.

Hoofdstuk 1, onderdeel K (bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet)

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 3

Artikel 3.2

Wanneer Bureau Landbouwgronden bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet alle gronden heeft overgedragen aan de provincies, kan dit artikel later in werking treden.

295 NJ 2015, 253, m.nt. P.C.E. van Wijmen.

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