No.W04.18.0067/I 's-Gravenhage, 3 augustus 2018

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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

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

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

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

a. *Doelstellingen van nieuwe omgevingsregelgeving*

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

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

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

b. *Adviseringslijn regelgeving in het nieuwe stelsel*

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

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

2. Inhoud voorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en het inrichten van het landelijk gebied worden opgenomen in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. In de toelichting is opgemerkt dat ervoor is gekozen om deze merendeels naast de kerninstrumenten van de Omgevingswet te positioneren:[[8]](#footnote-8) de kerninstrumenten kunnen dienen als grondslag voor de inzet van de grondbeleidsinstrumenten, waarmee de instrumenten in samenhang en in aanvulling op elkaar bijdragen aan de verwezenlijking van de doelen van de Omgevingswet.[[9]](#footnote-9) Tevens wordt de regeling over grondexploitatie in de Omgevingswet door middel van het wetsvoorstel gewijzigd. Daartoe is een hoofdstuk over kostenverhaal opgenomen.

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

3. Voorkeursrecht

a. *Doelstelling van de regeling*

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

b. *Uitzondering op de hoofdregel vanwege verwezenlijking omgevingsplan*

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

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

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

4. Onteigening

a. *Doelstelling van de regeling*
Met het wetsvoorstel wordt voorzien in het opnemen van de relevante onteigeningsregelgeving in de Omgevingswet, afgestemd op de andere instrumenten van het vernieuwde omgevingsrecht. Daarbij is – mede gelet op de motie-Veldman/Ronnes[[13]](#footnote-13) – essentieel geacht dat de positie en de bescherming van de eigenaar en de overige rechthebbenden op zijn minst gelijkwaardig blijven aan de huidige situatie.[[14]](#footnote-14) Voorts is onder meer beoogd de besluitvorming over de onteigening te moderniseren en de procedurele scheiding met het vaststellen van de schadeloosstelling te verscherpen.

b. *Bestaande en voorgestelde regeling*

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

De toelichting beschrijft dat het onteigeningsrecht zich – sinds de totstandkoming van de onteigeningswet in 1851 – tot een complex rechtsgebied heeft ontwikkeld. Daarom is de behoefte aan eenvoudiger en inzichtelijker regels de afgelopen decennia gegroeid. Omdat met aanpassing van de onteigeningswet slechts een beperkte vereenvoudiging kan worden bereikt én de huidige onteigeningsprocedure van onroerende zaken sterk afwijkt van de procedures die thans gangbaar zijn in het omgevingsrecht, past een geheel nieuwe regeling beter in het stelsel van de Omgevingswet.[[15]](#footnote-15)

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

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

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

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

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

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

d. *Wijze van toetsing van de onteigeningsbeschikking*

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

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

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

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

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

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

In het wetsvoorstel vervalt de betekening van de dagvaarding en van de uitspraak. Ook is niet voorzien in derdenbenoeming in de procedure die leidt tot bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking. Ziet de Afdeling het goed, dan kan dit ertoe leiden dat een eigenaar zijn eigendom verliest zonder dat hij hiervan weet heeft. Dit acht de Afdeling – gelet op het fundamentele karakter van het eigendomsrecht – niet aanvaardbaar. Het strookt evenmin met het uitgangspunt van de regering dat de rechtspositie van eigenaren en rechthebbenden ten minste gelijkwaardig dient te zijn aan die onder de onteigeningswet.

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

5. Landinrichting

a. *Inrichtingsprogramma*

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

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

b. *Instemmingsvereiste*

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

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

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

6. Kostenverhaal

a. *Aanleiding en doelstellingen van de regeling*

Hoofdstuk 12 van de Omgevingswet bevat een regeling over grondexploitatie die aansluit op het systeem van de Omgevingswet. Tijdens de behandeling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer is op 1 juli 2015 een motie aangenomen waarin de regering is verzocht om na te gaan of de bepalingen uit het wetsvoorstel over de grondexploitatie aanvulling of herziening behoeven om zo de werking voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren.[[25]](#footnote-25) Bij brief van 25 november 2015 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu te kennen gegeven mogelijkheden te zien om de regeling voor kostenverhaal in de Omgevingswet verder te vereenvoudigen, verbeteren en flexibeler te maken, onder andere naar aanleiding van zogenoemde “botsproeven” met overheden en private partijen. Wijzigingen in dit verband zouden een plaats krijgen in de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.[[26]](#footnote-26)

Naar aanleiding hiervan voorziet het wetsvoorstel in een wijziging van de publiekrechtelijke regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet. Een belangrijk verschil ten opzichte van de wettelijke regelingen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Omgevingswet is dat de wijze van berekening van de kosten die op een kostenverhaalslocatie[[27]](#footnote-27) worden gemaakt en van de bijdrage die initiatiefnemers zijn verschuldigd, niet langer in de wet worden vastgelegd, maar op decentraal niveau moet worden bepaald. De reden hiervoor is onder meer de – aan de resultaten van de botsproeven ontleende – opvatting dat de regeling in de Omgevingswet ertoe leidt dat het kostenverhaal bij onder meer organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie moeilijker is vorm te geven.[[28]](#footnote-28) Organische gebiedsontwikkeling wordt in de toelichting bij de Omgevingswet omschreven als een vorm van gebiedsontwikkeling die niet plaatsvindt aan de hand van een exact vastgelegd eindbeeld, maar aan de hand van een gewenste ontwikkelrichting op basis van een visie van een gebied. Deze kan zijn neergelegd in een gebiedsprogramma of een gemeentelijke omgevingsvisie. Organische gebiedsontwikkeling kan worden gestimuleerd via uitnodigingsplanologie. Daarbij wordt vooraf planologische zekerheid en op hoofdlijnen inzicht in de grondexploitatie geboden, zodat initiatiefnemers makkelijker investeringsbeslissingen kunnen nemen en bouwplannen kunnen ontwikkelen.[[29]](#footnote-29) Zowel bij organische gebiedsontwikkeling als bij uitnodigingsplanologie is – anders dan in traditionele bestemmingsplannen – niet gedetailleerd vastgelegd welke bebouwing en gebruiksvormen in een bepaald gebied zijn toegestaan. In een omgevingsplan kunnen hiervoor kaders worden geboden, maar de invulling van het gebied staat niet op voorhand vast.

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

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

b. *Decentrale rekensystematiek*

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

*b1. Bestuurslasten en rechtszekerheid*

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

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

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

*b2. Privaatrechtelijk spoor – kostenverhaal via een overeenkomst*

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

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

*b3. Dragende motivering*

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

*b4. Conclusie*

De Afdeling concludeert dat de rechtszekerheid en de belasting van de rechterlijke macht niet zijn gediend met het voorstel en dat het voorstel niet leidt tot de beoogde vermindering van bestuurslasten en eenvoudige toepassing van het instrumentarium. Het voorstel draagt evenmin bij aan de verbeterdoelen van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht, nu de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht er niet door worden vergroot. Hieraan doet niet af dat het wetsvoorstel er niet aan in de weg staat dat gemeentebesturen de huidige systematiek van het verhalen van kosten in een omgevingsplan kunnen overnemen.[[39]](#footnote-39)

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

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

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

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

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

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

d. *Verhouding tussen artikel 13.11 en 13.13 van het wetsvoorstel*

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

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

7. Evaluatie

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

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

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

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

De vice-president van de Raad van State,

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

Onderdeel D

- in artikel 9.4, eerste lid “als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid,” schrappen.

- aan artikel 9.8, onder b, toevoegen: als bedoeld in artikel 166 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

- in artikel 9.11, aanhef en onder a, “tegenover het bevoegd gezag aantoont bereid en in staat te zijn” vervangen door: bereid en in staat is.

- in de artikelen 9.13, 9.14, eerste lid en 9.14, tweede lid “, bedoeld in artikel 9.12, eerste lid,” schrappen.

- in artikel 9.17, eerste lid, onder a, “als bedoeld in artikel 9.16” schrappen.

- in artikel 9.17, eerste lid, onder b, “bedoeld in artikel 9.16” schrappen.

- in artikel 9.18, tweede lid, onder c, “, bedoeld in artikel 9.17, eerste lid, onder b,” schrappen.

Onderdeel F

- in artikel 11.6 “als bedoeld in artikel 11.5, onder a,” schrappen.

- in artikel 11.7, eerste lid “, bedoeld in artikel 11.5, onder b,” vervangen door: tot onteigening.

- in artikel 11.7, tweede lid, na “noodzaak” invoegen: tot onteigening.

- in artikel 11.8 “, bedoeld in artikel 11.5, onder a,” schrappen en “, bedoeld in artikel 11.5, onder b,” vervangen door: tot onteigening.

- in artikelen 11.9 en 11.10 “, bedoeld in artikel 11.5, onder a,” schrappen en “, bedoeld in artikel 11.5, onder b,” vervangen door: tot onteigening.

- in artikel 11.11 “, bedoeld in artikel 11.5, onder c,” schrappen.

Onderdeel G

- in aansluiting op het spraakgebruik “het inrichten van gebieden” en de varianten daarop (het inrichten van het gebied etc.) steeds vervangen door: landinrichting.

- in artikel 12.3, vierde lid “, waarbij korting als bedoeld in artikel 12.29 kan worden toegepast als het nodig is de eigendom van onroerende zaken te verwerven” schrappen.

- artikel 12.4 vervangen door:
1. Bevoegd tot landinrichting zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin het in te richten landelijk gebied ligt.
2. Indien gedeputeerde staten besluiten tot landinrichting, beslist het bestuur van de Dienst voor het kadaster en de openbare register als bedoeld in artikel 2 van de Organisatiewet Kadaster over de te leveren bijstand aan gedeputeerde staten.

- artikel 12.9, tweede en derde lid, vervangen door:
2. In afwijking van de artikelen 4 en 5 van de Wegenwet kan in een inrichtingsbesluit worden bepaald dat een weg voor het openbaar verkeer wordt opengesteld.
3. De onttrekking aan en openstelling voor het openbaar verkeer gaan in op een tijdstip dat in het inrichtingsbesluit wordt bepaald.

- in artikel 12.11, eerste lid, “, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, onder a,“ schrappen.
- in artikel 12.11, tweede lid, “, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, onder b,“ schrappen.
- in artikel 12.23, vierde lid, onderdeel b, na “en” toevoegen: waarvan.
- in artikel 12.47, eerste lid, “en geen betrekking heeft op de in het tweede lid bedoelde kavels of de rechten die met betrekking tot die kavels bestaan” schappen.

Onderdeel H

- in artikel 13.11, eerste lid, onder b, “ervan” vervangen door: van de werken, werkzaamheden en maatregelen.

- artikel 13.11, vierde lid, anders formuleren, nu artikel 13.14 is opgenomen in dezelfde afdeling.

- in artikel 13.13, eerste lid, onder b, “locatie” vervangen door kostenverhaalslocatie - als dat tenminste in overeenstemming is met wat wordt bedoeld.

- in artikel 13.15, eerste lid, “, bedoeld in artikel 13.14, derde lid,” schrappen en “het begin” vervangen door: aanvang.

- in artikel 13.16, eerste lid, “, bedoeld in artikel 13.13, eerste lid, aanhef en onder c, onder 3°,” schrappen.

Onderdeel I

- in artikel 15.23 “, bedoeld in artikel 15.21, tweede lid,” schrappen.

- in artikel 15.24, eerste lid, “, bedoeld in artikel 15.21, eerste lid,” en “, bedoeld in artikel 15.21, tweede lid,” schrappen.

Onderdeel J

- artikel 16.93, derde lid, vervangen door:

3. Bij het verzoekschrift wordt overgelegd:

a. een afschrift van de onteigeningsbeschikking.

b. de op de onteigeningsbeschikking betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig voor de behandeling van het verzoek.

- artikel 16.94, eerste lid, eerste zin, vervangen door:

1. Het verzoek wordt ingediend bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de voor onteigening aangewezen onroerende zaken liggen.

- in artikel 16.95 na “binnen een” toevoegen: hem.

- in artikel 16.96, tweede lid, en artikel 16.98, tweede lid, na ”onteigeningsbeschikking” toevoegen: overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht.

- artikel 16.98, derde lid, vervangen door:

3. De artikelen 6:9 en 6.11 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

- in artikel 16.102 “hij” vervangen door: zij.

- in artikel 16.104 “, bedoeld in artikel 16.103, tweede lid,” schrappen.

- in de artikelen 16.111, 16.112 en 16.120 “naar aard en omvang” schrappen.

- in artikel 16.115 “, bedoeld in artikel 16.114,” schrappen.

1. Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Stc. 2016, 156). [↑](#footnote-ref-1)
2. Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 7. Artikel 1.3 van de Omgevingswet omschrijft de maatschappelijke doelen: “Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.” [↑](#footnote-ref-2)
3. Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 7. [↑](#footnote-ref-3)
4. Deze uitgangspunten zijn uitvoerig beschreven in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 30-49. [↑](#footnote-ref-4)
5. Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 januari 2014 over het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), (W14.13.0235/IV), Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 4. [↑](#footnote-ref-5)
6. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is onder meer geregeld dat de voorhangprocedure van toepassing is op de ontwerp-amvb’s die de regering vaststelt ter uitvoering van de Omgevingswet. Verder zijn delegatiegrondslagen duidelijker begrensd en ingekaderd en is de reikwijdte van de mogelijkheden voor instructieregels verduidelijkt. Ook zijn in beperkte mate materiële en procedurele waarborgen opgenomen voor het hanteren van de flexibiliteitsinstrumenten. [↑](#footnote-ref-6)
7. Dat betreft absolute, materiële normen als afstandseisen, maximaal aantal dB(A)’s en maximaal aantal odour units. [↑](#footnote-ref-7)
8. De kerninstrumenten in de Omgevingswet zijn: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving (onder meer het omgevingsplan), algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. [↑](#footnote-ref-8)
9. Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3.1. [↑](#footnote-ref-9)
10. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 190, 322-323. [↑](#footnote-ref-10)
11. Memorie van toelichting, paragraaf 5.1.2 en 5.1.4; Kamerstukken II 1994/95, 24 235, nr. 3, p. 2, 12. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikel 9.11 van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-12)
13. Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261. [↑](#footnote-ref-13)
14. Memorie van toelichting, paragraaf 6.1.3; Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 84. [↑](#footnote-ref-14)
15. Memorie van toelichting, paragraaf 6.1.2. [↑](#footnote-ref-15)
16. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 208 en volgende. [↑](#footnote-ref-16)
17. Memorie van toelichting, paragraaf 12.2.3. [↑](#footnote-ref-17)
18. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 299-300. [↑](#footnote-ref-18)
19. HR 25 mei 1988, NJ 1988/927 (Hardinxveld-Giessendam/Van de Bree). [↑](#footnote-ref-19)
20. Memorie van toelichting, paragraaf 6.3.8. [↑](#footnote-ref-20)
21. Memorie van toelichting, paragraaf 6.3.8. [↑](#footnote-ref-21)
22. Artikel 3, tweede lid onteigeningswet. In artikel 15.26 van het wetsvoorstel lijkt wel bij de opsomming daarin te zijn aangesloten. [↑](#footnote-ref-22)
23. Artikelen 18 en 22 onteigeningswet. [↑](#footnote-ref-23)
24. Memorie van toelichting, paragraaf 7.3.2. [↑](#footnote-ref-24)
25. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 121. [↑](#footnote-ref-25)
26. Kamerstukken II 2014/15, 27 581, nr. 53, p. 15. [↑](#footnote-ref-26)
27. In de Wro aangeduid als exploitatiegebied. [↑](#footnote-ref-27)
28. Memorie van toelichting, par 9.1.2. [↑](#footnote-ref-28)
29. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 198, 276. [↑](#footnote-ref-29)
30. Memorie van toelichting, paragraaf 9.1.2. [↑](#footnote-ref-30)
31. Memorie van toelichting, paragraaf 9.1.3. [↑](#footnote-ref-31)
32. Artikel 6.12, tweede lid, onder a, Wro; artikel 12.1, derde lid Omgevingswet. [↑](#footnote-ref-32)
33. Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 16; Kamerstukken II 2013/14, 33 962, p. 202; VNG-handreiking Grondexploitatiewet, p. 57-58. [↑](#footnote-ref-33)
34. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 199. [↑](#footnote-ref-34)
35. E.J. van Baardewijk, ‘Uitnodigingsplanologie en kostenverhaal onder de Omgevingswet’, *Grondzaken in de praktijk* 2017/2. [↑](#footnote-ref-35)
36. Consultatiereactie NEPROM, p. 3; https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet\_grondeigendom/reactie/50c3e19c-1b63-4c36-aecd-9eae0dbb43d4 [↑](#footnote-ref-36)
37. Consultatiereactie VNG, p. 4 en 6; https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/brieven/vng-reactie-aanvullingswet-grondeigendom [↑](#footnote-ref-37)
38. Consultatiereactie Actal, p. 3; http://www.actal.nl/adviezen/verduidelijk-nut-en-noodzaak-wijzigingen-bij-kavelruil-en-kostenverhaal/ [↑](#footnote-ref-38)
39. Memorie van toelichting, paragraaf 12.2.6. [↑](#footnote-ref-39)
40. Artikel 13.11, eerste lid van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-40)
41. Bijv. Memorie van toelichting, paragraaf 9.1.4, waar staat: “Alleen kosten voor publieke voorzieningen die aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (hierna: PPT-criteria) voldoen komen voor het verhalen van de kosten in aanmerking.” [↑](#footnote-ref-41)
42. Artikel 13.11, eerste lid van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-42)
43. Memorie van toelichting, paragraaf 9.1.5. [↑](#footnote-ref-43)