[..]

11.2 Adviezen over het gehele wetsvoorstel

11.2.1 Advies Adviescommissie Omgevingswet[545]

De Adviescommissie Omgevingswet (hierna: de Commissie) ziet een grote meerwaarde in het harmoniseren en samenbrengen van alle uitvoeringsinstrumenten van het omgevingsrecht die betrekking hebben op grondeigendom zoals gedoogplicht, voorkeursrecht, kavelruil, kostenverhaal en onteigening. De verschillende instrumenten uit het omgevingsrecht kunnen elkaar versterken door een gecombineerde inzet. Deze harmonisatie zal de uitvoeringspraktijk ten goede komen. De Commissie adviseert om in de memorie van toelichting uitgebreider in te gaan op de mogelijkheden van een gecombineerde inzet.

Onteigening

De Commissie wijdt een groot aantal overwegingen aan onteigening. De belangrijkste daarvan worden hier kort weergegeven. De Commissie onderschrijft de opdeling van de onteigeningsprocedure in een onteigeningsbesluit (bestuursrechtelijk spoor) en de schadeafhandeling (civielrechtelijk spoor). Ook kan zij zich vinden in het voorstel dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken over het instrument onteigening moet kunnen beschikken en vervolgens zelf gestalte geeft aan de uitvoering van de onteigening. De Commissie waardeert dat geen afbreuk wordt gedaan aan de criteria voor onteigening, zowel voor de formele vereisten van de rechtmatigheid – algemeen belang, noodzaak en urgentie en daarmee de eisen voor zelfrealisatie – als voor de criteria van de schadeloosstelling. Vanuit de uitvoering bezien hecht de Commissie eraan dat de praktijk van minnelijke verwerving om onteigening te voorkomen kan worden voortgezet. De Commissie stelt vast dat toetsing door de bestuursrechter in lijn is met het omgevingsrecht. De Commissie merkt op dat de Algemene wet bestuursrecht, de Omgevingswet en dit wetsvoorstel tezamen verschillende procesvereisten kennen die zich richten op een zorgvuldig handelen door het bevoegd gezag.

Landinrichting en kavelruil in landelijk gebied

De Commissie merkt op dat het ruil- en inrichtingsinstrumentarium van de landinrichting goed past bij de nagestreefde integrale benadering van de Omgevingswet en dat de opname van de instrumenten voor kavelruil en inrichting in de Omgevingswet voor de uitvoeringspraktijk een grote meerwaarde kan hebben. De Commissie vraagt aandacht voor een nadere harmonisatie met de Omgevingswet en benoemt daarbij een aantal aspecten, zoals de reikwijdte van het instrument, afstemming tussen overheden en de beroepsmogelijkheden tegen het ruilplan. Zij bepleit de beschikbaarheid voor het decentraal bestuur van de ruil- en inrichtingsinstrumenten voor stedelijk gebied en haar de keuze te laten of een verplichte eigendomstoedeling nodig geacht wordt voor het verwezenlijken van het omgevingsplan. De Commissie is van mening dat vanuit de

[545] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

integrale benadering van de omgeving het onderscheid tussen bebouwde kom en niet bebouwde kom ongewenst is en kan vervallen. Zij vraagt waarom een nieuw begrip wordt geïntroduceerd met het inrichtingsbesluit en niet wordt aangesloten bij het reeds in het omgevingsrecht opgenomen instrument projectbesluit.

Voorkeursrecht

De Commissie ziet in het mogelijk maken van zelfrealisatie onder het voorkeursrecht, zoals dat het geval is bij onteigening, een belangrijke harmonisatie in de inzet van de instrumenten van de Omgevingswet. Vanuit het perspectief van de uitvoeringspraktijk, vanuit het streven naar eenduidigheid en inzichtelijkheid en ter voorkoming van «cherry picking» adviseert de commissie bij voorkeursrecht en onteigening vergelijkbare voorwaarden te stellen aan zelfrealisatie.

Kostenverhaal

De Commissie waardeert de mogelijkheid dat het wettelijk kostenverhaal op een later moment in de procedure plaatsvindt dan onder de regeling in de Wet ruimtelijke ordening. Vanwege het beperken van een opstapeling van onzekerheden voor partijen adviseert de Commissie de keuzemogelijkheid van kostenverhaal voor grondexploitatie bij gebiedsontwikkeling in artikel 13.14.1b van de consultatieversie niet op te nemen en te kiezen voor continuïteit van de regelgeving met artikel 13.14.1a.

[...]

Lees verder op de volgende pagina.

[...]

12.2 Verwerking adviezen en reacties

De adviezen en reacties hebben geleid tot aanpassingen en verduidelijkingen in het wetsvoorstel, zowel in de wettekst, de artikelsgewijze toelichting als de algemene toelichting. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt voor de hoofdonderwerpen uit dit wetsvoorstel beschreven welke aanpassingen gedaan zijn naar aanleiding van de ingekomen adviezen en consultatiereacties.
Eerst wordt ingegaan op een aantal algemene reacties. Daarna wordt per instrument ingegaan op de hoofdpunten van de inbreng en de wijze van verwerking.
Er zijn ook suggesties gedaan die de implementatie van dit wetsvoorstel of het ontwerp van de uitvoeringsregelgeving betreffen. Deze worden betrokken bij die trajecten.

12.2.1 Algemeen

Instrumenten voor faciliterend grondbeleid

Een aantal partijen heeft gevraagd om het instrumentarium voor het faciliterend grondbeleid te versterken. In dat kader beveelt de Rli aan om onder voorwaarden ook private initiatiefnemers de gelegenheid te geven

Lees verder op de volgende pagina

om gebruik te maken van de instrumenten van het grondbeleid, zoals onteigening en het voorkeursrecht.

De regering stelt voorop dat het niet past bij de uitgangspunten van dit wetsvoorstel om ook andere partijen dan de overheid in de gelegenheid te stellen gebruik te maken van instrumenten van het grondbeleid. Met dit wetsvoorstel wil de regering aan eigenaren en belanghebbenden een gelijkwaardige rechtsbescherming bieden als onder de huidige wetgeving. De instrumenten van het grondbeleid grijpen in op de privaatrechtelijke positie van eigenaren en andere rechthebbenden. Daarom is inzet van die instrumenten alleen mogelijk op basis van overheidsbesluiten.
Het wetsvoorstel biedt wel andere vernieuwingen die het faciliterend grondbeleid versterken, zoals de uitbreiding van het instrument kavelruil naar het stedelijk gebied en de gewijzigde regeling voor het kostenverhaal. De aangepaste regeling voor kavelruil stelt ook eigenaren in het stedelijk gebied in staat zelf de eigendomsverhoudingen en de verkaveling van een gebied aan te passen. De vernieuwde regeling voor het kostenverhaal biedt ruimere mogelijkheden voor uitnodigingsplanologie, waarbij eigenaren hun grond voor verschillende functies mogen gebruiken.

Integratie instrumenten en aansluiting op de Omgevingswet

Een aantal partijen, waaronder de Commissie Omgevingsrecht en het IPO, heeft opgemerkt een samenhangende visie op de inzet van de verschillende instrumenten van grondbeleid te missen. Zij vinden het wenselijk dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de meest doelmatige inzet van een instrument en op de mogelijkheden van een gecombineerde inzet van instrumenten. De Commissie Omgevingsrecht en de Rli vragen extra aandacht te besteden aan de aansluiting van de instrumenten uit dit wetsvoorstel op de Omgevingswet, met name op de filosofie en de verbrede reikwijdte van de Omgevingswet. In dat verband ligt het volgens de Rli in de rede dat het voorkeursrecht en onteigening ook kunnen worden ingezet voor het verwezenlijken van omgevingskwaliteiten, zoals milieudoelstellingen.

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting en in de hoofdstukken over de verschillende instrumenten, is de toelichting van de integratie en harmonisatie van de instrumenten van grondbeleid met de bestaande instrumenten in de Omgevingswet uitgebreid. In het wetsvoorstel zijn de instrumenten zoveel mogelijk aangepast aan de systematiek en de kenmerken van de Omgevingswet, met inachtneming van de doelen en uitgangspunten van de Omgevingswet.

Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet en van dit wetsvoorstel is gelijkwaardigheid. De instrumenten van het grondbeleid worden op een zodanige manier in de Omgevingswet ingepast dat ten minste de huidige functionaliteiten behouden blijven. Op dit moment kunnen het voorkeursrecht en onteigening worden ingezet voor het verwezenlijken van de ruimtelijke ontwikkeling. Daar moet altijd een ruimtelijk besluit aan ten grondslag liggen, meestal een bestemmingsplan, maar bij het voorkeursrecht kan dit ook een structuurvisie zijn.
Met dit wetsvoorstel blijft het ten volle mogelijk om het voorkeursrecht en onteigening in te zetten voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De instrumenten kunnen worden toegepast op onroerende zaken waarop een vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving is voorzien die afwijkt van het bestaande gebruik. Op grond van dit wetsvoorstel is de toepassing van voorkeursrecht en onteigening verbonden aan voorwaarden die verband houden met de toedeling van functies. Voor een nadere omschrijving van deze voorwaarden en een

motivering van de keuze daarvoor wordt verwezen naar de paragrafen 5.3.4 en 6.3.5 van deze memorie van toelichting.
In reactie op het advies van de Rli merkt de regering op dat op grond van dit wetsvoorstel voorkeursrechten kunnen worden gevestigd en onroerende zaken kunnen worden onteigend om milieudoelstellingen te bereiken. Ook hiervoor geldt de voorwaarde dat de gewenste omgevingskwaliteit of de te behalen omgevingswaarde verband houdt met de toedeling van functies. De wettelijk vereiste grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht of van een onteigeningsbelang vormt daarmee de tussenschakel tussen enerzijds deze instrumenten en anderzijds het tweede maatschappelijke doel van de Omgevingswet, het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde omgevingskwaliteit.

Kenbaarheid van besluiten

Een aantal partijen, waaronder het Kadaster, heeft gewezen op het belang van de kenbaarheid van overheidsbesluiten die gevolgen hebben voor rechten op onroerende zaken, gelet op artikel 7:15 BW. Zij hebben erop gewezen dat bijzondere lasten bekend moeten zijn bij de overdracht van een onroerende zaak en verzoeken daarom om per instrument aan te geven of dit een bijzondere last is.

In paragraaf 4.4 van deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen de instrumenten in dit wetsvoorstel en artikel 7:15 BW. Verder wordt ingegaan op de (digitale) beschikbaarstelling van de besluiten en andere rechtsfiguren, waaronder de besluiten met een publiekrechtelijke grondslag die een last of beperking van de eigendom tot gevolg hebben.

Pachtregistratie

Enkele partijen, waaronder het Kadaster, hebben erop gewezen dat de afzonderlijke pachtregistratie per inrichtingsproject betekent dat ieder keer een nieuwe registratie moet worden opgezet. Zij vinden een landelijke pachtregistratie wenselijk, opdat altijd en overal pachtrechten kenbaar zijn en verrassingen in het vastgoedverkeer worden vermeden. Dat zou ook tot een efficiënter inrichtingsproces leiden, omdat gebruik kan worden gemaakt van een bestaande voorziening.

Een landelijke pachtregistratie is een onderwerp dat buiten de reikwijdte van de Omgevingswet en ook buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt.

Opbouw van de regeling

Enkele partijen vinden het niet handig dat de bepalingen over hetzelfde instrument niet allemaal bij elkaar in één hoofdstuk zijn gezet, maar verspreid over meer hoofdstukken.

De regering merkt hierover op dat het wetsvoorstel de Omgevingswet aanvult met een aantal instrumenten, waarbij de structuur van de Omgevingswet zo veel mogelijk wordt gerespecteerd. Onderdeel van die structuur is dat alles wat met schade te maken heeft in hoofdstuk 15 wordt opgenomen, ongeacht wat de oorzaak van de schade is, en dat alles wat met procedures te maken heeft in hoofdstuk 16 wordt opgenomen. Er is maar beperkt ruimte om die structuur aan te passen.