

Besluit van

tot wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving en enkele andere algemene maatregelen van bestuur vanwege het opnemen van regels over landinrichting, voorkeursrecht en onteigening en een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet)

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gedaan mede namens Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, nr. BZK-;

Gelet op de artikelen 2.24, eerste lid, 4.3, eerste lid, 12.24, vierde lid, 12.37, derde lid, 13.11, eerste en tweede lid, 13.15, derde lid, 13.17, tweede lid, 13.20, zesde lid, 13.22, eerste lid, 16.139, eerste lid, en 18.3 van de Omgevingswet, artikel 44, eerste lid, van de Uitvoeringswet grondkamers, artikel 15, tweede lid, van de Vorderingswet 1962 en artikel 2, eerste lid, van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van ..., nr., uitgebracht mede namens Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1 AANVULLING EN WIJZIGING BESLUITEN OP GROND VAN DE OMGEVINGSWET

Artikel 1.1 (Besluit kwaliteit leefomgeving)

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

In afdeling 5.1 wordt na paragraaf 5.1.7 een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 5.1.7a Gebruik van bouwwerken

Artikel 5.161c (aanwijzing woningbouwcategorieën)

1. Een omgevingsplan dat bouwactiviteiten toelaat waarvoor op grond van artikel 13.11, eerste lid, van de wet kosten moeten worden verhaald, kan regels over te realiseren categorieën woningen bevatten voor zover het gaat om:

- a. sociale huurwoningen, zijnde huurwoningen met een aanvangshuurprijs onder de grens, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag;
- b. sociale koopwoningen, zijnde koopwoningen met een koopprijs vrij op naam van ten hoogste de kostengrens, bedoeld in de Voorwaarden en Normen Nationale Hypotheekgarantie;
- c. geliberaliseerde woningen voor middenhuur, zijnde huurwoningen met een aanvangshuurprijs van ten minste het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a,

- van de Wet op de huurtoeslag, en ten hoogste een in het omgevingsplan bepaalde, jaarlijks te indexeren aanvangshuurprijs; en
- d. woningen die alleen mogen worden gebouwd in particulier opdrachtgeverschap.
2. Een omgevingsplan dat regels als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, b, of c, bevat, bepaalt dat het gebruik van bedoelde woningen als sociale huurwoningen, sociale koopwoningen respectievelijk geliberaliseerde woningen voor middenhuur in stand blijft voor een in het omgevingsplan omschreven doelgroep gedurende een in het omgevingsplan bepaalde termijn.
3. De termijn, bedoeld in het tweede lid, bedraagt:
- a. voor sociale huurwoningen: ten minste tien jaar na ingebruikname;
- b. voor sociale koopwoningen: ten minste een jaar en ten hoogste tien jaar na ingebruikname; en
- c. voor geliberaliseerde woningen voor middenhuur: ten minste tien jaar na ingebruikname.
4. Een omgevingsplan dat regels als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder d, bevat, verzekert dat de bouwactiviteiten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, van de wet, op bedoelde percelen worden verricht door een burger of een groep van burgers georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk of krachtens een overeenkomst die:
- a. tenminste een zakelijk recht op het gebruik van de grond verkrijgt; en
- b. volledige zeggenschap heeft en verantwoordelijkheid draagt over het onder a bedoelde gebruik en over het ontwerp en de bouw van de eigen woning.

B

In artikel 9.1 wordt "de paragrafen 5.1.5.5 en 5.8" vervangen door "de paragrafen 5.1.5.5, 5.1.7a en 5.8".

C

Na hoofdstuk 9 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK 9A RUILBESLUITEN EN BESLUITEN GELDELIJKE REGELINGEN

AFDELING 9A.1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 9a.1 (landbouwgronden en natuurterreinen)

1. Bepalingen in dit hoofdstuk die gaan over landbouwgronden, zijn van overeenkomstige toepassing op gronden waarop onmiddellijk enige vorm van landbouw kan worden uitgeoefend.
2. Bepalingen in dit hoofdstuk die gaan over bos, zijn van overeenkomstige toepassing op heidevelden, hoogveenterreinen, zandverstuivingen, duinterreinen, kwelders, schorren, gorzen, slikken, riet- en ruiglanden en laagveenmoerassen, voor zover het geen gronden zijn waarop enige vorm van landbouw wordt of onmiddellijk kan worden uitgeoefend.

AFDELING 9A.2 RUILBESLUITEN

Artikel 9a.2 (agrarische verkeerswaarde)

1. Gedeputeerde staten stellen per herverkavelingsblok de agrarische verkeerswaarde van gronden vast op basis van het prijsniveau van de landbouwgronden die in het jaar

voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpruilbesluit in het herverkavelingsblok zijn verkocht.

2. Als in een herverkavelingsblok in het jaar voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpruilbesluit geen verkopen van landbouwgronden hebben plaatsgevonden, stellen gedeputeerde staten de agrarische verkeerswaarde vast op basis van de prijs waarvoor in dat jaar vergelijkbare gronden buiten het herverkavelingsblok zijn verkocht.

3. Als in een herverkavelingsblok in het jaar voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpruilbesluit onvoldoende verkopen van landbouwgronden hebben plaatsgevonden, stellen gedeputeerde staten de agrarische verkeerswaarde vast op basis van de prijs waarvoor in dat jaar binnen het herverkavelingsblok gronden zijn verkocht en de prijs waarvoor vergelijkbare gronden buiten het herverkavelingsblok zijn verkocht.

Artikel 9a.3 (begrenzing bebouwd perceel bij toedeling naastgelegen perceel)

In een ruilbesluit wordt bij toedeling van een naastgelegen perceel de grens van een perceel waarop een gebouw staat niet aangepast als dat voor de eigenaar of gebruiker van het gebouw zou leiden tot een onevenredige beperking van het gebruik van het gebouw.

Artikel 9a.4 (uitruilbaarheid waterlopen, plassen en lijnvormige landschapselementen)

1. In een ruilbesluit zijn tegen een nihil inbreng uitruilbaar:

- a. een waterloop met een bovenbreedte van ten minste 5 m;
- b. een plas met een oppervlakte van ten minste 25 m²; en
- c. een lijnvormig landschapselement bestaande uit een houtopstand met een gemiddelde breedte van ten minste 5 m.

2. In een ruilbesluit zijn als aangrenzende gronden uitruilbaar:

- a. een waterloop met een gemiddelde bovenbreedte van minder dan 5 m;
- b. een plas met een oppervlakte van minder dan 25 m²; en
- c. een lijnvormig landschapselement bestaande uit een houtopstand met een gemiddelde breedte van minder dan 5 m.

3. In een ruilbesluit kan voor het gehele herverkavelingsblok voor waterlopen, plassen of lijnvormige landschapselementen een andere breedte of oppervlakte worden aangehouden dan de breedten en oppervlakten, bedoeld in het eerste en tweede lid, als dat vanwege de specifieke kenmerken van dat herverkavelingsblok nodig is voor een doelmatige herverkaveling.

Artikel 9a.5 (uitruilbaarheid wegen met openbaar karakter)

In een ruilbesluit zijn openbare wegen als bedoeld in artikel 4 van de Wegenwet en wegen die anderszins een openbaar karakter hebben in hun geheel uitruilbaar tegen een nihil inbreng.

Artikel 9a.6 (uitruilbaarheid weg die aan openbaar verkeer wordt onttrokken)

In een ruilbesluit is een openbare weg als bedoeld in artikel 4 van de Wegenwet uitruilbaar als die weg volgens het inrichtingsbesluit aan het openbaar verkeer wordt onttrokken.

Artikel 9a.7 (uitruilbaarheid waterloop waarvan openbaar gebruik vervalt)

In een ruilbesluit zijn waterlopen met een openbaar gebruik uitruilbaar als dat openbaar gebruik volgens het inrichtingsbesluit vervalt.

Artikel 9a.8 (rangorde uitruilbaarheid gronden voor bos, natuur of agrarisch natuurbeheer)

1. In een ruilbesluit zijn uitruilbaar gronden die in een gebied liggen waarvoor op grond van artikel 2 van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies of een provinciale verordening subsidie is of kan worden verstrekt voor natuurbeheer of agrarisch natuurbeheer.
2. Als geen subsidie voor natuurbeheer of agrarisch natuurbeheer is verstrekt, wordt in het ruilbesluit de volgende rangorde in acht genomen voor het ruilen van de betrokken gronden:
 - a. ruil met landbouwgronden die zijn verworven voor de veiligstelling, aanleg of ontwikkeling van bos of natuurterreinen of waarvoor de eigenaar of pachter bereid is om een aanvraag in te dienen voor subsidie als bedoeld in het eerste lid; en
 - b. ruil met de overige landbouwgronden.
3. Als subsidie voor natuurbeheer is verstrekt, worden in het ruilbesluit de betrokken gronden geruild met landbouwgronden die zijn verworven voor de veiligstelling, aanleg of ontwikkeling van bos of natuurterreinen of met landbouwgronden waarvoor aan de eigenaar of pachter subsidie voor natuurbeheer is verstrekt.
4. Als subsidie voor agrarisch natuurbeheer is verstrekt, worden in het ruilbesluit de betrokken gronden geruild met landbouwgronden waarvoor aan de eigenaar of pachter subsidie voor agrarisch natuurbeheer is verstrekt.
5. Als subsidie voor natuurbeheer is verstrekt en een publiekrechtelijke rechtspersoon voor de betrokken gronden in een overeenkomst tot veiligstelling, aanleg of ontwikkeling van bos of natuurterreinen een verplichting als bedoeld in artikel 252 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek heeft bedongen en die gronden zijn gelegen op een locatie waaraan in het omgevingsplan niet een functie voor natuur of bos is toegedeeld of volgens een ontwerp daarvan niet een dergelijke functie zal worden toegedeeld, worden die gronden, in afwijking van het derde lid, geruild met gronden waarvoor ook een dergelijke verplichting is bedongen of met gronden die zijn gelegen op een locatie waaraan in het omgevingsplan een functie voor natuur of bos is toegedeeld of volgens een ontwerp daarvan een dergelijke functie zal worden toegedeeld.

Artikel 9a.9 (niet-uitruilbare gronden bij bodemverontreiniging)

In een ruilbesluit zijn niet uitruilbaar:

- a. gronden waar voorafgaand aan een activiteit een bodemonderzoek wordt verricht als bedoeld in de artikelen 5.7b tot en met 5.7e van het Besluit activiteiten leefomgeving; en
- b. gronden met een kwaliteit boven de interventiewaarde bodemkwaliteit, bedoeld in bijlage IIA bij het Besluit activiteiten leefomgeving, als de locatie niet is gesaneerd volgens de Wet bodembescherming, het Besluit activiteiten leefomgeving, het omgevingsplan, een maatwerkvoorschrift of een omgevingsvergunning.

Artikel 9a.10 (overige niet-uitruilbare gronden)

In een ruilbesluit zijn niet uitruilbaar:

- a. gronden met een uitzonderlijk slechte cultuurtoestand;
- b. gronden met een zeer oneffen maaiveld;
- c. heidevelden, hoogveenterreinen, zandverstuivingen, duinterreinen, kwelders, schorren, gorzen, slikken, riet- en ruiglanden en laagveenmoerassen, die niet als cultuurgrond in gebruik zijn;
- d. te diep ontgronde percelen;
- e. gronden waarop sport- of recreatierreinen liggen;
- f. gronden waarop spoorwegen liggen;

g. de volgende gronden waarvoor op grond van afdeling 11.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving een herbeplantingsplicht geldt:

1°. gronden met een houtopstand groter dan 10 are; of

2°. gronden waarop een houtopstand groter dan 10 are heeft gestaan; en

h. boomgaarden en andere gronden met meerjarige gewassen.

Artikel 9a.11 (doelmatig gebruik en rangorde bij toewijzing)

1. In een ruilbesluit worden de rechten op kavels zodanig aan rechthebbenden toegewezen dat een doelmatig gebruik van de kavels wordt bevorderd.

2. Bij de toewijzing wordt de volgende rangorde in acht genomen:

a. toewijzing gericht op een zo groot mogelijke concentratie van kavels bij de landbouwbedrijfskavel;

b. toewijzing gericht op een zo groot mogelijke concentratie van kavels bij de huiskavel;

c. toewijzing gericht op een zo gering mogelijke afstand tussen de bedrijfsgebouwen en de kavels; en

d. toewijzing gericht op een zo gering mogelijke afstand tussen het woonhuis en de kavels.

Artikel 9a.12 (samenvoeging van kavels)

In een ruilbesluit worden kavels die ten dienste staan van één gebruiker niet samengevoegd als die samenvoeging voor een betrokken eigenaar zou leiden tot een onevenredige versnippering van zijn eigendom.

Artikel 9a.13 (aanpassing grens van huis- of landbouwbedrijfskavel)

In een ruilbesluit wordt bij toewijzing van het recht op een huis- of landbouwbedrijfskavel de grens van de kavel niet aangepast als dat voor de eigenaar of gebruiker zou leiden tot een onevenredige gebruiksbeperking van het gebouw.

Artikel 9a.14 (kortingspercentage)

In een ruilbesluit wordt aangegeven met welk percentage op grond van artikel 12.29 van de wet de totale oppervlakte van alle in het herverkavelingsblok opgenomen gronden is verminderd.

Artikel 9a.15 (erfdienstbaarheden en oude zakelijke rechten)

1. In een ruilbesluit worden erfdienstbaarheden gehandhaafd of gevestigd als niet door herverkaveling of uitvoering van werkzaamheden kan worden tegemoetgekomen aan de behoefte waarin deze rechten voorzien.

2. In een ruilbesluit worden zakelijke rechten als bedoeld in artikel 150, eerste lid, van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek gehandhaafd voor zover het belang van de landinrichting zich hiertegen niet verzet.

Artikel 9a.16 (bepalingen over ingebruikneming kavels)

1. In een ruilbesluit wordt in de bepalingen over de ingebruikneming van de kavels, bedoeld in artikel 12.24, eerste lid, onder f, van de wet, rekening gehouden met het belang van een doelmatige uitvoering van werkzaamheden en een doelmatig gebruik van de kavels.

2. Als een ruilbesluit voorziet in tijdelijke ingebruikneming van een kavel, wordt bepaald dat die kavel in gebruik wordt genomen door de eigenaar aan wie het recht op de kavel is toegewezen.

3. In afwijking van het tweede lid bepaalt een ruilbesluit dat een kavel tijdelijk in gebruik wordt genomen door een andere eigenaar dan de eigenaar aan wie het recht op de kavel

is toegewezen, als dat nodig is:

- a. voor een evenwichtige verdeling van de tijdelijke gebruiksmogelijkheden binnen het herverkavelingsblok; of
- b. om onevenredig nadeel voor die andere eigenaar te voorkomen.

AFDELING 9A.3 BESLUITEN GELDELIJKE REGELINGEN

Artikel 9a.17 (kosten en vergoedingen)

Een besluit geldelijke regelingen bevat alle aan de betrokken eigenaren toe te rekenen kosten en toe te kennen vergoedingen, waaronder kosten en vergoedingen die zijn overeengekomen met eigenaren van gronden die buiten het herverkavelingsblok liggen.

Artikel 9a.18 (vastleggen toestand gronden en overige onroerende zaken bij schatting)

1. In een besluit geldelijke regelingen wordt bij de schatting, bedoeld in artikel 12.38, eerste lid, van de wet, de toestand van de gronden en de overige onroerende zaken vastgelegd aan de hand van een of meer van de factoren, bedoeld in het tweede lid, onder a en b, en een of meer van de factoren, bedoeld in het tweede lid, onder c tot en met g.
2. De factoren zijn:
 - a. de ontsluiting van huiskavels, landbouwbedrijfskavels of veldkavels;
 - b. de waterhuishoudkundige toestand van kavels;
 - c. de kavelconcentratie;
 - d. de afstand van de veldkavels tot de landbouwbedrijfskavel;
 - e. het aantal kavels per bedrijf;
 - f. de grootte van de kavels;
 - g. de vorm van de kavels.

Artikel 9a.19 (verrekenposten)

1. In een besluit geldelijke regelingen kunnen verrekenposten worden opgenomen tussen:
 - a. de bij in het ruilbesluit betrokken eigenaren onderling; en
 - b. de gezamenlijke eigenaren in het herverkavelingsblok en de individuele eigenaar die is betrokken bij een ruilbesluit.
2. Verrekenposten zijn in ieder geval:
 - a. de aanwezigheid van opstallen, opstanden en obstakels, waaronder bunkers, hoogspanningsmasten, kabels of leidingen;
 - b. de waarde van gebouwen, werken, beplantingen en houtopstanden;
 - c. de algehele vergoeding in geld voor de inbreng van gronden voor de korting, bedoeld in artikel 12.29, aanhef en onder c of d, van de wet;
 - d. de algehele vergoeding in geld voor de inbreng van kavels met een te kleine oppervlakte;
 - e. de regeling en de opheffing van beperkte rechten, huren en lasten als bedoeld in artikel 12.35, eerste lid, van de wet;
 - f. de afkoop van renten als bedoeld in artikel 12.35, eerste lid, van de wet;
 - g. de vestiging van beperkte rechten als bedoeld in artikel 12.35, tweede lid, van de wet;
 - h. andere dan agrarische waarden;
 - i. het verhaal van kosten in verband met gronden waarvan de kwaliteit van de bodem niet voldoet aan de kwaliteitseisen die op grond van artikel 30, vierde lid, van het Besluit

bodemkwaliteit gelden voor de kwaliteitsklasse landbouw/natuur van de bodem waardoor de bodem niet in die kwaliteitsklasse kan worden ingedeeld; of
j. schadevergoeding wanneer bij de uitvoering van werkzaamheden geen vervangende gronden tijdelijk in gebruik kunnen worden gegeven.

Artikel 9a.20 (peilmomenten verrekenposten)

1. In een besluit geldelijke regelingen wordt bij de verrekenposten die betrekking hebben op een in de openbare registers ingeschreven recht en de waardering van de factoren, bedoeld in artikel 9a.18, uitgegaan van de situatie op het in het artikel 16.125, tweede lid, van de wet eerstbedoelde tijdstip.
2. In een besluit geldelijke regelingen wordt bij de waardering van verrekenposten die verband houden met de cultuurtoestand van de bodem uitgegaan van de situatie op het tijdstip van de kavelovergang.
3. In een besluit geldelijke regelingen wordt bij de waardering van de overige verrekenposten, voor zover de hoogte van de verrekenpost niet is overeengekomen, uitgegaan van de situatie bij de terinzagelegging van het ontwerpruilbesluit.

Artikel 9a.21 (waardering factoren)

In een besluit geldelijke regelingen worden de factoren, bedoeld in artikel 9a.18, gewaardeerd om de bijdrage van een eigenaar in de kosten, bedoeld in artikel 13.9, vierde lid, van de wet, te berekenen.

Artikel 9a.22 (waardering verrekenposten)

1. In een besluit geldelijke regelingen worden de verrekenposten gewaardeerd op basis van de waarde in het maatschappelijk verkeer.
2. Een verrekenpost die het gevolg is van de overgang van een zaak of een recht naar een andere eigenaar wordt voor de inbrengende eigenaar en de eigenaar die de zaak of het recht krijgt toegewezen, op dezelfde waarde geschat, tenzij een andere waardering noodzakelijk is vanwege de bijzondere omstandigheden van het geval.

Artikel 9a.23 (omslag van de kosten)

1. Een besluit geldelijke regelingen bevat per eigenaar de in rekening te brengen kosten.
2. Deze kosten bestaan uit de som van:
 - a. het saldo van de verrekenkosten;
 - b. het totaal van de geldbedragen die aan iedere afzonderlijke eigenaar worden toegerekend aan de hand van de factoren, bedoeld in artikel 9a.18.
3. Als de waardeverandering door de factoren, bedoeld in artikel 9a.18, met een puntensysteem is bepaald, wordt in een besluit geldelijke regelingen voor de toepassing van het tweede lid de waarde van een punt omgerekend in een geldbedrag door het totaal van de aan de eigenaren toe te rekenen kosten te delen door het totaal van de aan de eigenaren toegerekende punten.

D

In bijlage I worden in de alfabetische volgorde de volgende begripsomschrijvingen ingevoegd:

landbouwbedrijfskavel: kavel met een gebouw of een complex van gebouwen voor agrarische activiteiten;

huiskavel: kavel met een woning;

landbouwgronden: landbouwgronden als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;

veldkavel: kavel die geen huis- of landbouwbedrijfskavel is;.

Artikel 1.2 (Omgevingsbesluit)

Het Omgevingsbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

Hoofdstuk 7 komt te luiden:

HOOFDSTUK 7 VOORKEURSRECHT EN ONTEIGENING

AFDELING 7.1 VOORKEURSRECHTBESCHIKKINGEN

Artikel 7.1 (inhoud voorkeursrechtbeschikking)

1. Een voorkeursrechtbeschikking bevat in ieder geval:

- a. de kadastrale aanduidingen van de onroerende zaak of zaken waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd en de naam van de gemeente of gemeenten waar die onroerende zaak of zaken zijn gelegen;
- b. de kadastrale grootte van elk van de in de beschikking opgenomen percelen;
- c. als een gedeelte van een perceel in de beschikking wordt opgenomen: de grootte van dat gedeelte;
- d. de namen van de eigenaren van en de beperkt gerechtigden op de in de beschikking opgenomen onroerende zaak of zaken volgens de basisregistratie kadaster;
- e. de grondslag op basis waarvan het besluit is genomen;
- f. de eerstmogelijke vervaldatum van het voorkeursrecht;
- g. voor zover van toepassing: de grondslag op basis waarvan eerder een voorkeursrecht is gevestigd op de onroerende zaak of zaken en het tijdstip waarop dat voorkeursrecht is vervallen; en
- h. een grondtekening waarop is weergegeven of vermeld:
 - 1°. de ligging van de percelen of gedeelten van percelen die tot de onroerende zaak of zaken behoren en de kadastrale nummers van die percelen op een goed afleesbare en op de tekening vermelde schaalgrootte;
 - 2°. iedere onroerende zaak waarop een voorkeursrecht wordt gevestigd;
 - 3°. de aansluiting van de onroerende zaak of zaken op het daaromheen gelegen gebied; en
 - 4°. een noordpijl en de naam van de gemeente of gemeenten.

2. Een voorkeursrechtbeschikking die betrekking heeft op een provinciaal of nationaal voorkeursrecht, vermeldt ook:

- a. of op de onroerende zaak of zaken al een voorkeursrecht is gevestigd door een ander bestuursorgaan; en
- b. als op de onroerende zaak of zaken al een voorkeursrecht is gevestigd door een ander bestuursorgaan:
 - 1°. het rechtsgevolg van de voorkeursrechtbeschikking voor het al eerder gevestigde voorkeursrecht;
 - 2°. als al een uitnodiging tot onderhandeling is gedaan als bedoeld in artikel 9.12, vierde lid, van de wet: het rechtsgevolg van de voorkeursrechtbeschikking voor die uitnodiging.

Artikel 7.2 (besluit tot intrekking en mededeling verval voorkeursrecht of vernietiging van voorkeursrechtbeschikking)

1. Een besluit tot intrekking van een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.5, eerste lid, van de wet bevat de kadastrale aanduidingen van de onroerende zaak of zaken waarop de intrekking betrekking heeft en de naam van de gemeente of gemeenten waar die onroerende zaak of zaken zijn gelegen.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een mededeling als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, van de wet.

Artikel 7.3 (aangetekende verzending mededelingen voorkeursrecht)

Schriftelijke mededelingen aan of van de vervreemder op grond van de artikelen 9.12, eerste lid, 9.13 en 9.16, eerste lid, van de wet worden gedaan bij aangetekende brief.

Artikel 7.4 (afschriften verzoek rechtbank voorkeursrecht)

1. Het bevoegd gezag zendt aan de vervreemder een afschrift van:
 - a. een verzoek aan de rechtbank als bedoeld in artikel 9.16, eerste lid, van de wet; en
 - b. een schriftelijke intrekking van een verzoek als bedoeld in artikel 9.17, eerste lid, onder b, en tweede lid, onder b, van de wet.
2. De vervreemder zendt aan het bevoegd gezag een afschrift van een verzoek als bedoeld in artikel 9.18, eerste lid, van de wet.

AFDELING 7.2 ONTEIGENINGSBESCHIKKINGEN

Artikel 7.5 (inhoud onteigeningsbeschikking)

Een onteigeningsbeschikking bevat in ieder geval:

- a. de kadastrale aanduidingen van de te onteigenen onroerende zaak of zaken en de naam van de gemeente of gemeenten waar die onroerende zaak of zaken zijn gelegen;
- b. de kadastrale grootte van elk van de in de beschikking opgenomen percelen;
- c. als een gedeelte van een perceel in de beschikking wordt opgenomen: de grootte van dat gedeelte;
- d. de namen van de eigenaren van en de beperkt gerechtigden op de te onteigenen onroerende zaak of zaken volgens de basisregistratie kadaster;
- e. een beschrijving van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor de onteigening nodig is; en
- f. de naam of namen van degenen ten name van wie wordt onteigend.

Artikel 7.6 (terinzagelegging ontwerponteigeningsbeschikking)

Het ontwerp van de onteigeningsbeschikking wordt ter inzage gelegd met:

- a. een grondtekening waarop is weergegeven of vermeld:
 - 1°. de ligging van de percelen of gedeelten van percelen die tot de te onteigenen onroerende zaak of zaken behoren en de kadastrale nummers van die percelen op een goed afleesbare en op de tekening vermelde schaalgrootte;
 - 2°. iedere te onteigenen onroerende zaak;
 - 3°. de aansluiting van de te onteigenen onroerende zaak of zaken op het daaromheen gelegen gebied; en
 - 4°. een noordpijl en de naam van de gemeente of gemeenten; en
- b. het omgevingsplan of het ontwerp daarvan dat ter inzage is gelegd, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of de aanvraag om die vergunning of het projectbesluit of het ontwerp daarvan dat ter inzage is gelegd die de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk maken, met daarop ook een projectie van de grondtekening, bedoeld onder a.

B

Het opschrift van afdeling 8.4 komt te luiden:

AFDELING 8.4 KOSTENVERHAAL.

C

1. In artikel 8.13, aanhef, wordt "als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid, onder a, van de wet" vervangen door "als bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, aanhef, van de wet".
2. Onderdeel e komt te luiden:
 - e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een woonfunctie tot gebouwen met een woonfunctie, mits het ten minste tien gebouwen met een woonfunctie betreft; of.
3. Onderdeel f komt te luiden:
 - f. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie, een winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de cumulatieve bruto-vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 1.500 m² bedraagt.

D

Artikel 8.14 wordt als volgt gewijzigd:

1. De aanhef en onderdeel a komen te luiden:

Het bevoegd gezag kan beslissen kosten niet te verhalen als:

 - a. het totaal van de verschuldigde geldsommen dat op grond van artikel 13.18 van de wet kan worden verhaald, minder bedraagt dan € 10.000,-;
2. In onderdeel b wordt "als bedoeld in de onderdelen a, b en c van bijlage IV" vervangen door "als bedoeld in de onderdelen A3 tot en met A9 van bijlage IV".

E

Artikel 8.15 komt te luiden:

Artikel 8.15 (verhaalbare kostensoorten)

De kostensoorten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, aanhef, van de wet, zijn:

- a. voor kostenverhaalsgebieden waarvoor geen tijdvak als bedoeld in artikel 13.15, eerste lid, van de wet is opgenomen: de in tabel A van bijlage IV aangegeven kostensoorten; en
- b. voor kostenverhaalsgebieden waarvoor wel een tijdvak als bedoeld in artikel 13.15, eerste lid, van de wet is opgenomen: de in de tabellen A en B van bijlage IV aangegeven kostensoorten.

F

Artikel 8.16 komt te luiden:

Artikel 8.16 (raming opbrengst van gronden)

Bij de raming van de opbrengsten, bedoeld in artikel 13.17 van de wet, wordt uitgegaan van de opbrengst van de grond in het jaar waarin de beschikking, bedoeld in artikel 13.18, eerste lid, van de wet zal worden gegeven.

G

Artikel 8.17 komt te luiden:

Artikel 8.17 (raming inbrengwaarde van gronden)

1. De raming van de inbrengwaarde, bedoeld in artikel 13.17 van de wet, wordt vastgesteld:
 - a. met overeenkomstige toepassing van de artikelen 15.21 tot en met 15.24 van de wet, met dien verstande dat voor gronden die zijn onteigend of waarvoor een onteigeningsbeschikking is gegeven of die op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, de inbrengwaarde gelijk is aan de schadeloosstelling op basis van paragraaf 15.3.1 van de wet; of
 - b. overeenkomstig de waarde die bij beschikking op grond van artikel 22, eerste lid, van de Wet waardering onroerende zaken is vastgesteld voor het kalenderjaar waarin de raming wordt vastgesteld.
2. Tot de inbrengwaarde worden gerekend:
 - a. de waarde van de grond en de te slopen opstallen in de toestand voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan of het projectbesluit of het verlenen van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit; en
 - b. de in bijlage IV onder B2, B3 en B4 genoemde kosten, inclusief de kosten die voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan of het projectbesluit of het verlenen van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zijn gemaakt en direct verband houden met de te verrichten bouwactiviteiten.

H

Artikel 8.18 komt te luiden:

Artikel 8.18 (raming waardevermeerdering)

1. De raming van de waardevermeerdering, bedoeld in artikel 13.17 van de wet, wordt vastgesteld door de geraamde opbrengst van de locatie waar de activiteit wordt verricht te verminderen met de raming van de inbrengwaarde van die locatie.
2. Op de ramingen van de opbrengst en de inbrengwaarde zijn de artikelen 8.16 en 8.17 van overeenkomstige toepassing.

I

Artikel 8.19 komt te luiden:

Artikel 8.19 (eindafrekening op verzoek)

- Een eindafrekening op verzoek als bedoeld in artikel 13.20, vierde lid, van de wet vindt plaats op basis van de op het moment van de aanvraag om de eindafrekening:
- a. gemaakte kosten; en
 - b. geraamde nog niet-gemaakte kosten.

J

Artikel 8.20 vervalt.

K

Na afdeling 8.4 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

AFDELING 8.5 FINANCIËLE BIJDRAGEN VOOR ONTWIKKELINGEN VAN EEN GEBIED

Artikel 8.20 (activiteiten waarover financiële bijdragen kunnen worden overeengekomen)

De activiteiten waarover in een overeenkomst bepalingen over financiële bijdragen kunnen worden opgenomen, bedoeld in artikel 13.22, eerste lid, van de wet, zijn de activiteiten, bedoeld in artikel 8.13.

L

Artikel 13.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 13.3 (toedeling mede-handhavingstaak)

2. Het eerste lid, aanhef, komt te luiden:

1. Voor zover het gaat om de naleving van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een activiteit, berust in de volgende gevallen de bestuursrechtelijke handhavingstaak ook bij het bestuursorgaan dat op grond van afdeling 4.2 heeft beslist over instemming met de voorgenomen beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor die activiteit, of dat op grond van artikel 4.37 van dit besluit of artikel 16.16, vierde lid, van de wet heeft bepaald dat instemming niet is vereist:.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Als in een projectbesluit uitdrukkelijk is bepaald dat het besluit geldt als een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.52, tweede lid, onder a, van de wet en daarbij op grond van artikel 16.20, eerste lid, geen instemming is vereist, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak voor de betrokken activiteit, voor zover het gaat om de naleving van de voorschriften van de omgevingsvergunning voor die activiteit, in de in het eerste lid, onder a, b, en g, bedoelde gevallen ook bij het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten, respectievelijk Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

M

In bijlage I wordt in de alfabetische volgorde de volgende begripsomschrijving ingevoegd:

hoofdgebouw: hoofdgebouw als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;

N

Bijlage IV komt te luiden:

BIJLAGE IV BIJ ARTIKEL 8.15 VAN DIT BESLUIT (KOSTENSOORTEN)

De kostensoorten, bedoeld in artikel 8.15, zijn de in de tabellen A en B bedoelde kostensoorten.

A. Kostensoorten bij kostenverhaal met of zonder tijdvak	
A1	De kosten van het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
A2	De waarde van de gronden die worden gebruikt voor de uitvoering van de onder A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief de waarde van de te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid
A3	De kosten van het vrijmaken van de gronden, bedoeld onder A2, van persoonlijke rechten en lasten, eigendom en bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
A4	Het tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente, de provincie respectievelijk de Staat verworven percelen, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten
A5	De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder A2
A6	De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder A2
A7	De kosten van de noodzakelijke compensatie van in het kostenverhaalsgebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen
A8	De kosten van de volgende werken: 1°. wegen, gebouwde en ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, gebouwde openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg daarvan verband houdende werken en bouwwerken; 2°. infrastructuur voor openbaar-vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken; 3°. groenvoorzieningen, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen; 4°. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen; 5°. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte; 6°. distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken; en 7°. riolering, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken
A9	De kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit
A10	De kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van de onder A3, A5, A6, A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
A11	Nadeelcompensatie aan derden als bedoeld in hoofdstuk 15 van de wet

A12	Niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen genoemd onder A1 en A3 tot en met A10
A13	De rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten
A14	De kosten van andere door of in opdracht van het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden, voor zover die werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in deze bijlage bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen
B. Kostensoorten bij kostenverhaal met tijdvak; in aanvulling op tabel A	
B1	De waarde van de gronden waar de bouwactiviteiten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, van de wet, zullen worden verricht, inclusief de waarde van de daar aanwezige, te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid
B2	De kosten om de gronden, bedoeld onder B1, vrij te maken van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
B3	De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder B1
B4	De kosten van bodemsaneringswerkzaamheden, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder B1

Artikel 1.3 (Besluit activiteiten leefomgeving)

Hoofdstuk 12 van het Besluit activiteiten leefomgeving komt te luiden:

HOOFDSTUK 12 LANDINRICHTINGSACTIVITEITEN

AFDELING 12.1 ALGEMEEN

Artikel 12.1 (activiteiten)

Dit hoofdstuk gaat over landinrichtingsactiviteiten.

Artikel 12.2 (oogmerken)

De regels in de afdelingen 12.1 en 12.2 over landinrichtingsactiviteiten zijn gesteld met het oog op een doelmatige uitvoering van een inrichtingsprogramma.

Artikel 12.3 (bevoegd gezag gedeputeerde staten)

Voor een landinrichtingsactiviteit zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin de betrokken onroerende zaken liggen het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen.

Artikel 12.4 (maatwerkvoorschriften)

1. Een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld over de artikelen 12.6 en 12.7.
2. Met een maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken van artikel 12.7.

AFDELING 12.2 INHOUDELIJKE REGELS

Artikel 12.5 (normadressaat)

Aan dit hoofdstuk wordt voldaan door degene die de activiteit verricht. Diegene draagt zorg voor de naleving van de regels over de activiteit.

Artikel 12.6 (specifieke zorgplicht)

1. Degene die een landinrichtingsactiviteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor een doelmatige uitvoering van een inrichtingsprogramma, is vanaf het moment waarop het ontwerp van het inrichtingsprogramma ter inzage is gelegd, verplicht:
 - a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
 - b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
 - c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.
2. Deze plicht houdt in ieder geval in dat de doelmatige uitvoering van een inrichtingsprogramma niet ernstig wordt belemmerd.

Artikel 12.7 (geen waardeverandering onroerende zaken in herverkavelingsblok)

De waarde van de tot een herverkavelingsblok behorende onroerende zaken wordt na de bekendmaking van het inrichtingsprogramma niet veranderd. Dit geldt niet voor het veranderen van de waarde als gevolg van een landinrichtingsactiviteit die nodig is voor een normale bedrijfsvoering.

HOOFDSTUK 2 INTREKKING EN WIJZIGING ANDERE BESLUITEN

Artikel 2.1 (intrekking besluiten)

De volgende besluiten worden ingetrokken:

- a. Besluit grondbankstelsel;
- b. Besluit inrichting landelijk gebied;
- c. Besluit van 13 juli 1982, houdende aanwijzing van medebetrokken ministers Wet agrarisch grondverkeer (Stb. 1982, 483);
- d. Besluit van 16 oktober 1981, houdende nadere voorschriften met betrekking tot de omschrijving en aanduiding van het gebied als bedoeld in artikel 3 van de Wet agrarisch grondverkeer (Stb. 1981, 659);
- e. Besluit van 30 oktober 1981, houdende voorschriften betreffende de samenstelling en de werkwijze van de commissie beheer landbouwgronden (Stb. 1981, 677);
- f. Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010.

Artikel 2.2 (Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken)

De bijlage bij het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken wordt als volgt gewijzigd:

1. In hoofdstuk III vervalt het onderdeel "Wet agrarisch grondverkeer".
2. In hoofdstuk VII vervalt het onderdeel "Wet voorkeursrecht gemeenten".

Artikel 2.3 (Besluit uitvoering artikel 15, tweede lid, Vorderingswet 1962)

In artikel 1, derde lid, van het Besluit van 18 mei 1966 tot uitvoering van artikel 15, tweede lid, van de Vorderingswet 1962 (Stb. 230), zoals gewijzigd bij besluit van 1 oktober 2007 (Stb. 394), wordt "zijn de artikelen 40-49 van de Onteigeningswet" vervangen door "is paragraaf 15.3.1 van de Omgevingswet".

Artikel 2.4 (Uitvoeringsbesluit pacht)

Artikel 15 van het Uitvoeringsbesluit pacht wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onder b, wordt "artikel 79, eerste lid, van de Wet inrichting landelijk gebied" vervangen door "artikel 16.134, eerste lid, van de Omgevingswet".
2. In het tweede lid wordt "artikel 77 of 79, derde lid van de Wet inrichting landelijk gebied" vervangen door "artikel 16.132, eerste en tweede lid, of artikel 16.134, derde lid, van de Omgevingswet".

HOOFDSTUK 3 SLOTBEPALINGEN**Artikel 3.1 (inwerkingtreding)**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 3.2 (citeertitel)

Dit besluit wordt aangehaald als: Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT,

NOTA VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I Algemeen	21
1 Inleiding	21
1.1 Inleiding.....	21
1.2 Grondeigendom en de Omgevingswet	21
1.3 Grondslag en reikwijdte van dit aanvullingsbesluit	23
1.4 Verhouding tot andere onderdelen van het stelsel	24
1.5 Verhouding tot overige regelgeving	29
1.6 Medebetrokkenheid	30
1.7 Leeswijzer	30
2 Achtergrond	31
2.1 Inleiding.....	31
2.2 Grondbeleid en instrumenten daarvoor	31
2.3 Verbeterdoelen	32
2.4 Uitgangspunten.....	32
3 Voorkeursrecht en onteigening	35
3.1 Inleiding.....	35
3.2 Delegatiegrondslagen en leeswijzer	35
3.3 Inhoudelijke eisen voorkeursrecht- en onteigeningsbeschikkingen	35
3.4 Procedurele eisen voorkeursrechtbeschikking.....	37
3.5 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet	39

4	Landinrichting	40
4.1	Inleiding.....	40
4.2	Delegatiegrondslagen en leeswijzer	42
4.3	Ruilbesluit	43
4.4	Besluit geldelijke regelingen	48
4.5	Landinrichtingsactiviteiten	51
4.6	Overige regels voor landinrichting	55
4.7	Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet	56
5	Kostenverhaal	57
5.1	Inleiding.....	57
5.2	Delegatiegrondslagen en leeswijzer	59
5.3	Kostensoorten.....	60
5.4	Activiteiten	63
5.5	Afzien van kostenverhaal en relatie met andere vormen van kostenverhaal.....	64
5.6	Bepalen van de inbrengwaarde en raming van de waardevermeerdering	65
5.7	Eindafrekening en tussentijdse eindafrekening	67
5.8	Woningbouwcategorieën	67
5.9	Wijzigingen ten opzichte van het Omgevingsbesluit	68
6	Toezicht en handhaving	70
6.1	Inleiding.....	70
6.2	Toezicht en handhaving	70
6.3	Interbestuurlijk toezicht	71

7	Effecten	72
7.1	Inleiding.....	72
7.2	Financiële effecten.....	72
7.3	Bedrijfseffectentoets.....	73
7.4	Advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (Atr)	74
7.5	Overige adviezen.....	74
8	Totstandkoming besluit en consultatie	76
9	Invoering	79
9.1	Implementatieprogramma	79
9.2	Invoeringsondersteuning aan gebruikers	79
9.3	Veranderopgave van overheden	80
9.4	Digitalisering	80
9.5	Kenbaarheid besluiten, overeenkomsten en aktes	82
10	Overgangsrecht.....	84
II	Artikelsgewijs	86

I Algemeen

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Dit Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet (hierna: aanvullingsbesluit) regelt een aantal onderdelen van het onderwerp grondeigendom in relatie tot de Omgevingswet. Dit betreft in het bijzonder inhoudelijke en procedurele bepalingen voor de voorkeursrecht- en de onteigeningsbeschikking, bepalingen voor de landinrichting en aanpassingen in de regeling voor het verhalen van kosten van aangewezen werken, werkzaamheden en maatregelen. Daarnaast betreft het woningbouwcategorieën en de bestuursdwangbevoegdheid. Nieuwe bepalingen worden met het aanvullingsbesluit toegevoegd aan een van de volgende algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet: het Besluit kwaliteit leefomgeving¹, het Omgevingsbesluit² en het Besluit activiteiten leefomgeving.³

Het aanvullingsbesluit hoort bij het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet⁴ en is onderdeel van het vernieuwde stelsel voor het omgevingsrecht. Het nieuwe juridische stelsel bestaat uit de Omgevingswet, vier daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur en een ministeriële regeling. De vier algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële regeling vormen samen de zogenoemde uitvoeringsregelgeving.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 1.2 ingegaan op de relatie tussen grondeigendom en de Omgevingswet, waarna in paragraaf 1.3 de grondslag en reikwijdte voor dit aanvullingsbesluit worden beschreven. In paragraaf 1.4 wordt ingegaan op de verhouding tussen dit aanvullingsbesluit en de onderscheiden onderdelen van het stelsel voor het omgevingsrecht en in paragraaf 1.5 op de verhouding tot overige regelgeving. Het hoofdstuk sluit af met een weergave van de inhoud en opbouw van deze nota van toelichting.

1.2 Grondeigendom en de Omgevingswet

De Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving bieden het nieuwe juridische kader voor maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Het stelsel is gericht op: "het met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, 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."

¹ Stb. 2018, 292.

² Stb. 2018, 290.

³ Stb. 2018, 293.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35133, nrs. 1-3.

Deze zogenoemde maatschappelijke doelen zijn opgenomen in artikel 1.3 van de Omgevingswet.⁵

De Omgevingswet is dus onder meer gericht op (het ontwikkelen van beleid voor) gebiedsgericht beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Voor de verwezenlijking van het beleid voor de fysieke leefomgeving kan het noodzakelijk zijn dat de overheid ingrijpt op eigendomsrechten en op zakelijke en persoonlijke rechten op onroerende zaken. Vooral wanneer de overheid ervoor kiest om gebiedsontwikkeling indringend te sturen, kan zij zich vaak niet beperken tot het vaststellen van omgevingsplannen, projectbesluiten en omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit. Deze besluiten geven weliswaar het kader waarbinnen de overheid een gebied zou willen (laten) ontwikkelen en geven aan wat daarbij wel en niet is toegestaan, maar zij zorgen niet altijd voor de daadwerkelijke uitvoering hiervan. Daarvoor kan de overheid, handelend als rechtspersoon, proberen overeenstemming te bereiken met private partijen over het gebruik of de verwerving van de benodigde onroerende zaken. Wanneer daarmee niet het gewenste resultaat kan worden bereikt, heeft de overheid aanvullende publiekrechtelijke instrumenten nodig, die ervoor zorgen dat degene die tot verwezenlijking wil overgaan, ook in de privaatrechtelijke eigendomspositie komt om die verwezenlijking daadwerkelijk ter hand te nemen. Het juridisch instrumentarium voor het grondbeleid biedt die instrumenten en maakt dus onlosmakelijk deel uit van het omgevingsrecht. Om die reden worden de instrumenten van het grondbeleid die ingrijpen op de eigendom met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet opgenomen in de Omgevingswet.

Met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet worden de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en landinrichting, die voor inwerkingtreding van het nieuwe stelsel voor omgevingsrecht geregeld zijn in de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: de Wvg), de Onteigeningswet⁶ en de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: de Wilg), geïntegreerd in de Omgevingswet. Daarnaast wordt met dat wetsvoorstel de toepassing van de privaatrechtelijke faciliteit van kavelruil in het landelijk gebied ook mogelijk gemaakt in het stedelijk gebied en wordt de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet vereenvoudigd tot een regeling voor kostenverhaal. Met deze aanvullingen zal de Omgevingswet voorzien in een integraal instrumentarium voor beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Met dit aanvullingsbesluit worden over een aantal onderwerpen uit het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet nadere regels gesteld. Dit betreft inhoudelijke en procedurele regels voor de voorkeursrechtbeschikking, de onteigeningsbeschikking, het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen. Daarnaast worden algemene regels gegeven over landinrichtingsactiviteiten en worden de regels over het kostenverhaal die in het Omgevingsbesluit zijn opgenomen, op onderdelen gewijzigd.

De instrumenten voorkeursrecht, onteigening, landinrichting en kostenverhaal, en ook kavelruil hebben met elkaar gemeen dat zij gevolgen hebben voor de eigendom en de

⁵ Het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet beoogt aan onderdeel a toe te voegen: ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur (Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 2, blz. 1).

⁶ Deze wet heeft volgens artikel 157 als citeertitel: onteigeningswet. In de praktijk is het gebruikelijk om Onteigeningswet met een hoofdletter te schrijven. Deze nota van toelichting sluit daarbij aan.

daarvan afgeleide zakelijke en persoonlijke rechten op onroerende zaken. Deze gevolgen onderscheiden de instrumenten van de (meeste) andere instrumenten in de Omgevingswet.⁷ Het gegeven dat deze instrumenten op enigerlei manier ingrijpen in de privaatrechtelijke positie van eigenaren en andere rechthebbenden, stelt belangrijke randvoorwaarden aan de regeling ervan. De regeling moet de ruimte respecteren van burgers en bedrijven om zoveel mogelijk zelf te bepalen hoe zij hun privaatrechtelijke rechten uitoefenen, bijvoorbeeld door het ontplooiën van initiatieven. Daarnaast moet de regeling waarborgen dat de belangen van burgers en bedrijven zorgvuldig worden afgewogen wanneer de overheid haar instrumenten die ingrijpen in de privaatrechtelijke positie van rechthebbenden gebruikt, en dat aan hen adequate rechtsbescherming wordt geboden.⁸ Om deze reden is de regeling voor deze onderwerpen voor een belangrijk deel vormgegeven in regels op het niveau van de wet in formele zin⁹ en is het aantal regels in dit aanvullingsbesluit beperkt.

1.3 Grondslag en reikwijdte van dit aanvullingsbesluit

In de wettelijke regeling voor de genoemde instrumenten is een aantal grondslagen opgenomen om regelgeving te delegeren naar een algemene maatregel van bestuur. Dit aanvullingsbesluit berust op de artikelen 2.24, eerste lid, 4.3, eerste lid, 12.24, vierde lid, 12.37, derde lid, 13.11, eerste en tweede lid, 13.15, derde lid, 13.17, tweede lid, 13.20, zesde lid, 13.22, eerste lid, 16.139, eerste lid, en 18.3 van de Omgevingswet. Een deel van die grondslagen wordt via het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet toegevoegd of gewijzigd. Artikel 16.139 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door dat wetsvoorstel, geeft een algemene grondslag om bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling regels te stellen voor een aantal stelselbrede onderwerpen.

Dit aanvullingsbesluit bevat op basis van deze grondslagen regels over de volgende, kort weergegeven, onderwerpen (met daarachter de grondslag in de Omgevingswet, zoals in voorkomende gevallen door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet gewijzigd):

- de in een omgevingsplan of projectbesluit op te nemen regels over woningbouwcategorieën (artikel 2.24);
- activiteiten die de landinrichting betreffen, de 'landinrichtingsactiviteiten' (artikel 4.3);
- kavels en rechten in het ruilbesluit (artikel 12.24, vierde lid, in samenhang met het eerste lid);
- het besluit geldelijke regelingen:
 - de uitkomst van de schatting en de opgave van de daaruit voortvloeiende kosten voor de eigenaren (artikel 12.37, derde lid, in samenhang met het eerste lid, onder a);
 - de uitkomst van de schatting en de opgave van de daarmee verband houdende

⁷ Van de andere instrumenten heeft alleen de gedoogplicht een vergelijkbaar privaatrechtelijk rechtsgevolg. Dit instrument geeft rechten aan anderen voor het gebruik van de eigendom. Zie ook paragraaf 1.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

⁸ Zie ook paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

⁹ Zie ook paragraaf 2.1.3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, onder het kopje 'Het wetsvoorstel en Delegatiebeleid', Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

geldelijke verrekeningen (artikel 12.37, derde lid, in samenhang met het eerste lid, onder b);

de opgave van de geldelijke verrekeningen vanwege bepaalde omstandigheden (artikel 12.37, derde lid, in samenhang met het eerste lid, onder c);

de opgave van de geldelijke verrekeningen voor pachters vanwege bepaalde omstandigheden (artikel 12.37, derde lid, in samenhang met het eerste lid, onder d);

de bepaling van de agrarische verkeerswaarde (artikel 12.37, derde lid, in samenhang met het tweede lid);

- werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan de kosten verhaald kunnen worden, de zogenoemde kostensoorten (artikel 13.11, eerste lid; zie ook artikel 13.15, derde lid);
- bouwactiviteiten of activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie waarbij de aangewezen kostensoorten verhaald kunnen worden (artikel 13.11, eerste lid);
- het afzien van kostenverhaal (artikel 13.11, tweede lid);
- het bepalen van de inbrengwaarde van gronden en de raming van de waardevermeerdering (artikel 13.17, tweede lid);
- de eindafrekening (artikel 13.20, zesde lid);
- aanwijzen activiteiten voor in een overeenkomst op te nemen bepalingen over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied (artikel 13.22);
- de totstandkoming, vorm, structuur of toepassing van, of de op te nemen onderwerpen in besluiten op grond van de Omgevingswet (artikel 16.139, eerste lid, aanhef en onder a). Daarbij kunnen in ieder geval regels worden gesteld over de kennisgeving en terinzagelegging en welke onderwerpen ten minste worden opgenomen (artikel 16.139, tweede lid, aanhef en onder c en i);
- bestuursdwangbevoegdheid instemmend orgaan (artikel 18.3).

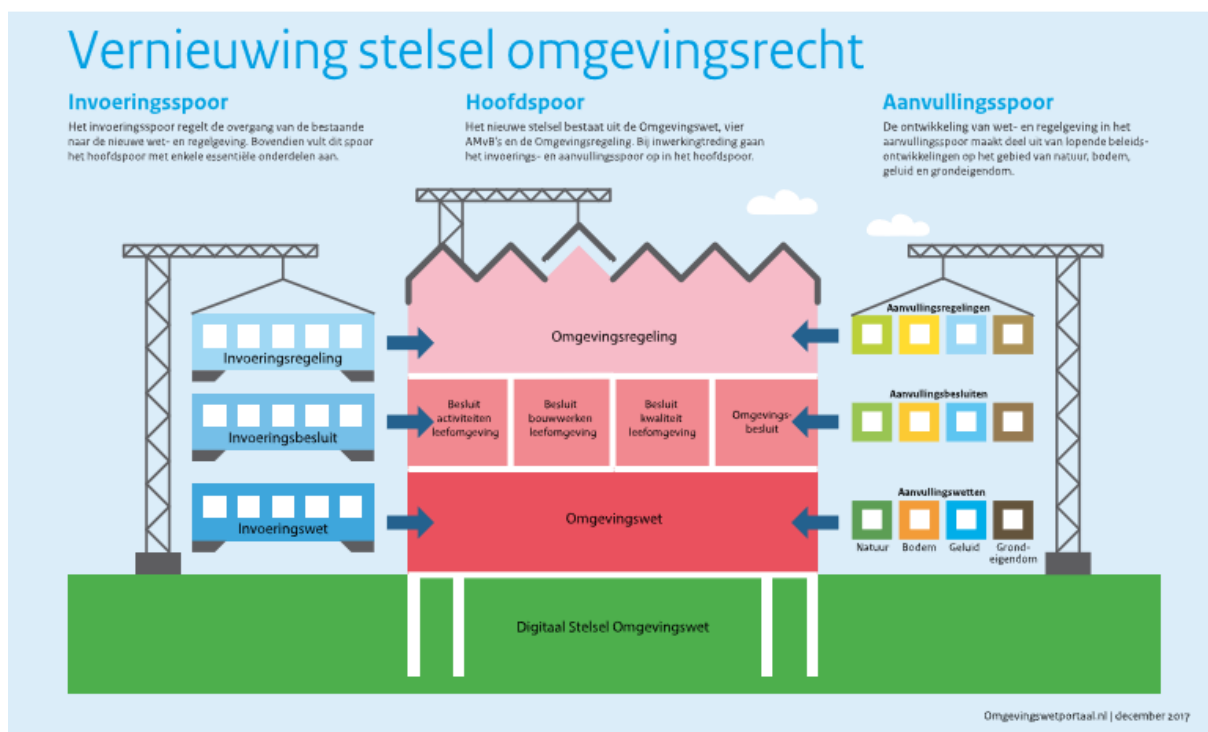
In paragraaf 1.4 komt aan de orde welke onderwerpen in het Besluit activiteiten leefomgeving, in het Besluit kwaliteit leefomgeving en in het Omgevingsbesluit worden opgenomen. In de specifieke hoofdstukken in deze toelichting over de uitgewerkte onderwerpen worden de vernieuwingen benoemd en toegelicht.¹⁰ Daarnaast voorziet dit besluit in aanpassing van enkele besluiten die op een andere wet zijn gebaseerd.

1.4 Verhouding tot andere onderdelen van het stelsel

Het nieuwe juridische stelsel voor het omgevingsrecht bestaat uit de Omgevingswet, vier daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur en een ministeriële regeling.

Daarnaast bestaat de stelselherziening uit invoeringsregelgeving en aanvullingsregelgeving. Deze paragraaf gaat in op de verhouding van dit aanvullingsbesluit tot de andere onderdelen van de stelselherziening.

¹⁰ Zie voor een overzicht van de wijzigingen de paragrafen 3.5 (over de voorkeursrecht- en de onteigeningsbeschikking), 4.7 (over landinrichting) en 5.9 (over kostenverhaal) van deze nota van toelichting.



Figuur 1 – overzicht vernieuwing stelsel omgevingsrecht

De Omgevingswet

De Omgevingswet is het fundament voor de bundeling van het omgevingsrecht. De Omgevingswet integreert met name de 'gebiedsgerichte' onderdelen van het oude omgevingsrecht in één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en uitvoering waarin de beleidscyclus centraal staat. De Omgevingswet vervangt in zijn uiteindelijke omvang zo'n 26 wetten en vervangt ook delen van andere wetten.¹¹

De Omgevingswet bevat de toedeling van taken aan de gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. De wet bevat de grondslagen voor omgevingswaarden, instructieregels en instructies die randvoorwaarden vormen voor het handelen van de overheid, een planstelsel, grondslagen voor algemene regels over activiteiten, grondslagen voor omgevingsvergunningen en regels over besluitvorming over projecten en activiteiten in de fysieke leefomgeving.

Met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet worden de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en landinrichting, die zijn geregeld in de Wvg, de Onteigeningswet en de Wilg, geïntegreerd in de Omgevingswet. Daarnaast wordt met het wetsvoorstel de toepassing van de privaatrechtelijke faciliteit van kavelruil in het landelijk gebied ook mogelijk gemaakt in het stedelijk gebied en is de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet vereenvoudigd tot een regeling voor kostenverhaal.

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 8.

De algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet

De Omgevingswet werkt door in vier algemene maatregelen van bestuur. De indeling van de AMvB's is gekoppeld aan de doelgroep en het type regelgeving.

De vier algemene maatregelen van bestuur zijn:

- Het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: het Bal).¹² Dit besluit stelt rechtstreeks werkende rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving door burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer. Het gaat daarbij vooral om milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten. Ook bepaalt dit besluit voor welke activiteiten¹³ een omgevingsvergunning nodig is.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: het Bbl).¹⁴ Dit besluit stelt rechtstreeks werkende rijksregels over activiteiten met betrekking tot bouwwerken, zoals bouwen en slopen. Dit besluit is gericht tot eenieder die deze activiteiten verricht, in de praktijk vooral burgers en bedrijven. Ook bepaalt dit besluit voor welke activiteiten met betrekking tot bouwwerken een omgevingsvergunning nodig is.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: het Bkl).¹⁵ Dit besluit richt zich tot bestuursorganen en bevat de inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming.
- Het Omgevingsbesluit.¹⁶ Dit besluit bevat de algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die voor eenieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers. Dit besluit regelt in aanvulling op de wet onder meer welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is met betrekking tot een omgevingsvergunning en welke procedures gelden. Ook regelt dit besluit wat de betrokkenheid is van andere bestuursorganen bij de besluitvorming en regelt het een aantal op zichzelf staande, meer algemene onderwerpen, zoals milieueffectrapportage en financiële bepalingen.

In totaal zijn zo'n zestig sectorale algemene maatregelen van bestuur opgegaan in de vier besluiten onder de Omgevingswet.¹⁷

Dit aanvullingsbesluit vervangt twee algemene maatregelen van bestuur. Dat zijn het Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010 (hierna: Bvg 2010) en het Besluit inrichting landelijk gebied (hierna: het Bilg). Dit aanvullingsbesluit voegt de inhoud daarvan toe aan drie van de vier algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet.

Daarnaast bevat dit aanvullingsbesluit een verdere vereenvoudiging van de regels voor kostenverhaal die zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit.

De regels uit het Bvg 2010 zijn algemeen van aard en hebben betrekking op de inhoud van de voorkeursrechtbeschikking of op de procedure. Dergelijke regels zijn niet alleen van belang voor de voorkeursrechtbeschikking, maar ook voor de onteigeningsbeschikking en vinden hun (nieuwe) grondslag in de algemene

¹² Stb. 2018, 293.

¹³ Uitgezonderd bouwactiviteiten en omgevingsplanactiviteiten. Omgevingsvergunningplichtige gevallen van bouwactiviteiten en omgevingsvergunningsvrije gevallen van omgevingsplanactiviteiten worden aangewezen in het Bbl.

¹⁴ Stb. 2018, 291.

¹⁵ Stb. 2018, 292.

¹⁶ Stb. 2018, 290.

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3.

delegatiebepaling van artikel 16.139 van de Omgevingswet. Deze inhoudelijke en procedurele regels voor de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking worden met dit aanvullingsbesluit opgenomen in hoofdstuk 7 van het Omgevingsbesluit. Met het oog op een verdere uniformering van de regelingen voor de onderscheiden onderwerpen is het aantal regels daarbij zoveel mogelijk beperkt en waar mogelijk gelijk geformuleerd. De regels uit het Bilg zijn specifiek voor de landinrichting en vinden hun (nieuwe) grondslag in de artikelen 12.24 en 12.37 van de Omgevingswet, zoals toegevoegd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Deze regels uit het Bilg worden met dit aanvullingsbesluit omgezet in nieuwe bepalingen die passen binnen het nieuwe omgevingsstelsel. Deze zijn zoveel mogelijk bij elkaar gehouden en opgenomen in hoofdstuk 9a van het Bkl. De algemene regels voor de landinrichtingsactiviteit vinden hun grondslag in artikel 4.3 van de Omgevingswet, zoals dat artikel wordt gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Deze worden met dit aanvullingsbesluit opgenomen in hoofdstuk 12 van het Bal. De regels over kostenverhaal staan al in afdeling 8.4 van het Omgevingsbesluit en worden met dit aanvullingsbesluit op onderdelen gewijzigd.

De Omgevingsregeling

De regels in de Omgevingswet en de vier algemene maatregelen van bestuur worden op een meer gedetailleerd niveau uitgewerkt en aangevuld in één ministeriële regeling: de Omgevingsregeling. De Omgevingsregeling is van belang voor verschillende doelgroepen: zowel voor burgers en bedrijven (initiatiefnemers) als voor overheden/bestuursorganen. Zo geeft de Omgevingsregeling regels over de wijze van uitoefening van de taken en bevoegdheden door bestuursorganen. Dit betreft onder andere regels over de wijze van meten en rekenen bij het vaststellen van besluiten, zoals omgevingsplannen, en over de beoordeling van omgevingsvergunningen. Ook bevat de regeling de aanwijzing en begrenzing van locaties¹⁸ en regels over de procedurele vereisten en vormvereisten voor de wettelijke instrumenten die voor eenieder van belang zijn.¹⁹ Een voorbeeld hiervan zijn de aanvraagvereisten. De Omgevingsregeling bevat ook regels die het Rijk stelt over activiteiten met mogelijk nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij vooral om milieubelastende activiteiten, wateractiviteiten en activiteiten met betrekking tot bouwwerken. Deze regels zijn uitvoeringstechnisch van aard en betreffen zowel uitvoeringstechnische-, administratieve- en meet- en rekenregels en zijn gericht tot burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer.

Uitgangspunt in het stelsel van de Omgevingswet is dat regels worden verdeeld over maximaal twee niveaus, om te voorkomen dat de regels over te veel lagen worden verdeeld. Omdat over de onderwerpen voorkeursrecht, onteigening, landinrichting, kavelruil en kostenverhaal al inhoudelijke regels worden gesteld in de Omgevingswet en de algemene maatregelen van bestuur, zal de Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet een zeer beperkte omvang hebben.

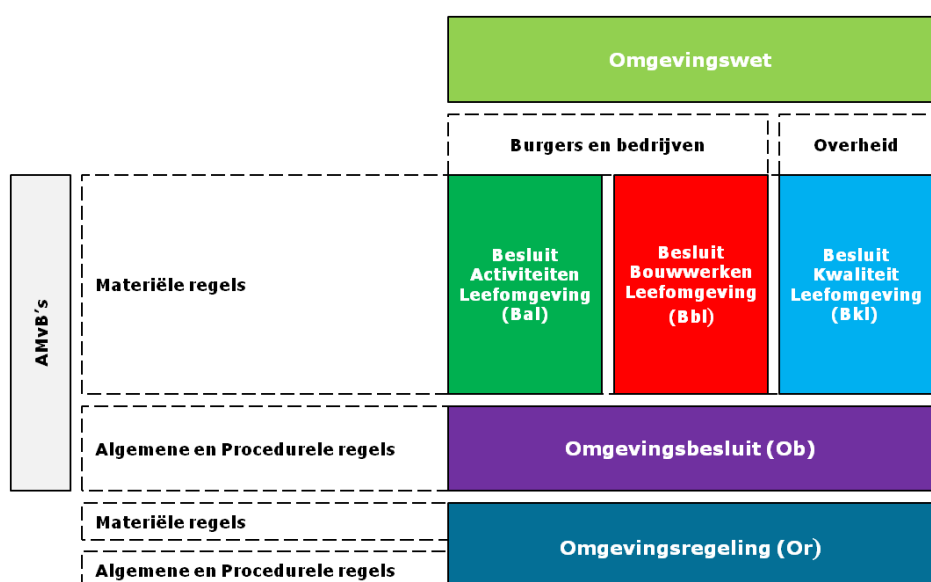
In artikel 12.26, derde lid, van de Omgevingswet, zoals dat wordt gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, is voorzien in een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden van onroerende zaken die betrokken zijn in een herverkaveling,

¹⁸ Op grond van artikel 2.21, eerste lid, van de Omgevingswet.

¹⁹ Op grond van artikel 16.139, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

als onderdeel van de landinrichting. Daarnaast biedt het in dat wetsvoorstel voorgestelde artikel 13.17 van de Omgevingswet de grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de hoogte en de begrenzing van een of meer van de verhaalbare kostensoorten, in het kader van kostenverhaal. In de Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet wordt van deze mogelijkheden gebruik gemaakt om via aanvulling of wijziging van de Omgevingsregeling meer gedetailleerde regels voor de landinrichting en kostenverhaal te stellen. Daarin worden kostensoorten die gerekend worden tot de plankosten nader begrensd.

De indeling onder de Omgevingswet van de algemene maatregelen van bestuur en de Omgevingsregeling naar doelgroepen en type regels is gevisualiseerd in figuur 1.2.



Figuur 2 – Omgevingswet, AMvB's en Omgevingsregeling

Invoeringsregelgeving Omgevingswet

Onderdeel van de stelselherziening is de invoeringsregelgeving, bestaande uit de Invoeringswet Omgevingswet (hierna: de Invoeringswet), het Invoeringsbesluit Omgevingswet (hierna: het Invoeringsbesluit) en de Invoeringsregeling Omgevingswet (hierna: de Invoeringsregeling). De Invoeringswet dient om bestaande wetten aan te passen aan de Omgevingswet en voorziet in overgangsrecht. De Invoeringswet bevat daarnaast een aantal beleidsinhoudelijke aanvullingen en wijzigingen op de Omgevingswet en bevat de grondslagen voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet. In het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling worden nadere regels gegeven.

Het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet voorziet in 'eigen' overgangsrecht. Daarnaast voorzien dat wetsvoorstel en dit aanvullingsbesluit in de wijziging en intrekking van bestaande wetten en besluiten die noodzakelijk zijn voor een goede werking van de regels uit dat wetsvoorstel en dit aanvullingsbesluit. In paragraaf 1.5 wordt hierop ingegaan.

Overige aanvullingsregelgeving Omgevingswet

Naast de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet en dit aanvullingsbesluit zal het stelsel voor het omgevingsrecht worden aangevuld en gewijzigd door andere aanvullingswetten, aanvullingsbesluiten en aanvullingsregelingen, de zogenoemde aanvullingssporen. Het gaat om de volgende aanvullingswetten en de daarop gebaseerde aanvullingsregelgeving:

- de Aanvullingswet geluid Omgevingswet;²⁰
- de Aanvullingswet bodem Omgevingswet;²¹
- de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.²²

1.5 Verhouding tot overige regelgeving

EU-regelgeving

Bij de voorbereiding van dit aanvullingsbesluit is bezien of de regels mogelijk tot situaties leiden waarin sprake is van staatssteun, zodat de Europese regels daarover in acht moeten worden genomen. Dat is niet het geval. Daarom is ook geen notificatie vanwege dit aspect nodig.

Regelgeving die wordt gewijzigd

Dit aanvullingsbesluit wijzigt de volgende algemene maatregelen van bestuur:

- Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.
- Besluit van 18 mei 1966 tot uitvoering artikel 15, tweede lid, Vorderingswet 1962 (Stb. 230), zoals gewijzigd bij besluit van 1 oktober 2007 (Stb. 394).
- Uitvoeringsbesluit pacht.

De wijzigingen zijn technisch van aard, in verband met onderlinge verwijzingen.

Regelgeving die wordt ingetrokken

Met dit aanvullingsbesluit worden de volgende algemene maatregelen van bestuur ingetrokken:

- Besluit grondbankstelsel;
- Besluit inrichting landelijk gebied;
- Besluit van 13 juli 1982, houdende aanwijzing van medebetrokken ministers Wet agrarisch grondverkeer (Stb. 1982, 483);
- Besluit van 16 oktober 1981, houdende nadere voorschriften met betrekking tot de omschrijving en aanduiding van het gebied als bedoeld in artikel 3 van de Wet agrarisch grondverkeer (Stb. 1981, 659);
- Besluit van 30 oktober 1981, houdende voorschriften betreffende de samenstelling en de werkwijze van de commissie beheer landbouwgronden (Stb. 1981, 677);
- Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010.

²⁰ Kamerstukken 35054.

²¹ Kamerstukken 34864.

²² Kamerstukken 34985.

Zoals hiervoor al gemeld, vervangt dit aanvullingsbesluit het Bvg 2010 en het Bilg en voegt het de inhoud daarvan toe aan drie van de vier algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet. De intrekking van de overige besluiten houdt verband met de intrekking van de Wet agrarisch grondverkeer en de beëindiging van de commissie beheer landbouwgronden, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

1.6 Medebetrokkenheid

Deze nota van toelichting wordt uitgebracht mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze nota van toelichting geeft achtergrondinformatie over grondbeleid en over de doelen en uitgangspunten van de stelselherziening, in relatie tot dit aanvullingsbesluit.

Hoofdstuk 3 geeft een toelichting op de eisen die met dit aanvullingsbesluit worden gesteld aan de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking.

In hoofdstuk 4 worden de nadere regels over het inrichten van het landelijk gebied beschreven en toegelicht.

Hoofdstuk 5 beschrijft de aanpassingen in de regels over kostenverhaal en de redenen van deze aanpassingen.

Hoofdstuk 6 gaat in op de uitvoering, het toezicht en de handhaving.

Hoofdstuk 7 beschrijft de effecten van dit aanvullingsbesluit voor burgers, bedrijven en overheden en bevat een samenvatting van de adviezen over het concept van dit aanvullingsbesluit.

Hoofdstuk 8 bevat een samenvatting van de reacties naar aanleiding van de consultatie en beschrijft op welke wijze met de adviezen en de reacties is omgegaan.

Hoofdstuk 9 gaat in op de implementatie van dit aanvullingsbesluit en de digitalisering van de diverse besluiten die op grond van de Omgevingswet, zoals die wet wordt gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, kunnen worden genomen.

Hoofdstuk 10 geeft een toelichting op het overgangsrecht.

2 Achtergrond

2.1 Inleiding

In het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet worden de instrumenten van het grondbeleid die ingrijpen op de eigendomsrechten op onroerende zaken en de daarvan afgeleide zakelijke en persoonlijke rechten en de stelselherziening voor het omgevingsrecht bij elkaar gebracht. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond van het grondbeleid en de uitgangspunten en verbeterdoelen van de stelselherziening voor het omgevingsrecht en worden deze in verband gebracht met de bepalingen in dit aanvullingsbesluit.

2.2 Grondbeleid en instrumenten daarvoor

Overheden voeren grondbeleid om (bebouwde) gronden op tijd beschikbaar te krijgen voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving en om kosten en baten te verdelen over de betrokken partijen. Met het grondbeleid kunnen overheden veranderingen in het grondgebruik beïnvloeden. Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om beleidsinhoudelijke doelstellingen voor gebruik, beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving te bereiken. Het voeren van grondbeleid en de toepassing van de instrumenten daarvoor is in de visie van de regering maatwerk. Het te voeren beleid kan per gebied en per opgave verschillen. Bestuursorganen moeten per geval en afhankelijk van de context kunnen bezien welke wijze van handelen en welk instrument het best past bij de concrete opgave.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is uiteengezet,²³ continueert het wetsvoorstel de bestaande publiekrechtelijke instrumenten die het voor de overheid mogelijk maken om in te grijpen op de rechten van eigenaren van onroerende zaken en in samenhang daarmee ook op de rechtspositie van zakelijk of persoonlijk gerechtigden van waarde. De inzet ervan is soms noodzakelijk en onvermijdelijk, ook in de toekomst. Wel bestaat er behoefte aan vernieuwing, verbetering en vereenvoudiging om goed te kunnen inspelen op de veranderende opgaven in de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet gaat niet over de inhoud van het te voeren grondbeleid. De keuze voor de vorm van het te voeren grondbeleid ligt bij de bestuursorganen van gemeenten, provincies en het Rijk. In de Omgevingswet staan de noodzakelijke instrumenten, maar wordt het aan de onderscheiden bestuursorganen overgelaten welk beleid wordt gevoerd en welke instrumenten daarbij worden ingezet.

De wet biedt alle bestuurlijke niveaus adequate wettelijke instrumenten voor de uitvoering van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet worden de publiekrechtelijke instrumenten die het voor de overheid mogelijk maken om in te grijpen op de rechten van eigenaren van onroerende zaken en in samenhang daarmee ook op de rechtspositie van zakelijk of persoonlijk gerechtigden in de Omgevingswet geïntegreerd. Dit zijn het voorkeursrecht, onteigening, landinrichting en de regels over kostenverhaal in het omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse

²³ Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, paragraaf 2.2.5.3.

omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. Daarnaast worden, vanwege de nauwe samenhang met deze instrumenten, ook de privaatrechtelijke faciliteiten van kavelruil en het kostenverhaal bij overeenkomst in de Omgevingswet opgenomen.

2.3 Verbeterdoelen

Bij de stelselherziening van het omgevingsrecht worden vier verbeterdoelen onderscheiden.²⁴ Deze verbeterdoelen geven aan wat de regering wil bereiken met de stelselherziening van het omgevingsrecht. De vier verbeterdoelen van de stelselherziening 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.

De regeling van de instrumenten voor het grondbeleid die ingrijpen in de privaatrechtelijke positie van eigenaren en andere rechthebbenden draagt op een aantal manieren bij aan het bereiken van de verbeterdoelen. Deze instrumenten hebben elk een helder onderscheiden functie naast de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Door de regels over de grondbeleidsinstrumenten te harmoniseren en te vereenvoudigen worden de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht gediend. Door de instrumenten voor grondbeleid op te nemen in dezelfde wet als de kerninstrumenten voor het omgevingsrecht wordt een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving bevorderd.

Dit aanvullingsbesluit sluit hierbij aan, bijvoorbeeld door de inhoudelijke eisen die aan de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking worden gesteld waar mogelijk te harmoniseren. Dit komt de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van de regels ten goede.

Verder wordt de bestuurlijke afwegingsruimte die in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet wordt geboden, met dit aanvullingsbesluit in stand gelaten. In de regeling voor het kostenverhaal wordt vergeleken met de Wro en het Bro meer ruimte gecreëerd voor decentrale regeling, onder meer bij de berekening en bij de eindafrekening.

2.4 Uitgangspunten

Op basis van de vier hierboven genoemde verbeterdoelen is een aantal beleidsmatige uitgangspunten geformuleerd voor de stelselherziening. Deze uitgangspunten zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 7.

Omgevingswet²⁵ en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.²⁶ De belangrijkste uitgangspunten voor dit aanvullingsbesluit zijn:

- bestuurlijke taakverdeling;
- vertrouwen;
- gelijkwaardige bescherming en rechtsbescherming;
- wetgevingstechnische uitgangspunten.

Het uitgangspunt van bestuurlijke taakverdeling houdt onder meer in dat elke bestuurslaag sturingsmogelijkheden houdt op activiteiten die zijn taken of belangen raken en beschikt over de bevoegdheden om die taken te kunnen uitvoeren. In het verlengde daarvan ligt het beginsel van subsidiariteit of proportionaliteit: het Rijk regelt niet meer dan strikt nodig is. Daarom wordt voor de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking volstaan met enkele basiseisen voor de inhoud van de beschikking en de daarbij behorende kaart. Ook worden de procedurele eisen voor de voorkeursrechtbeschikking tot een minimum beperkt.

Het uitgangspunt van vertrouwen houdt in dat bestuursorganen worden geacht in staat te zijn belangen zorgvuldig af te wegen, waarbij overleg met belanghebbenden, waaronder andere betrokken bestuursorganen, vanzelfsprekend is. Daarom wordt het aantal overlegverplichtingen verminderd. Als voorbeeld kan worden gewezen op de procedurele bepalingen voor de landinrichting. Het Bilg schrijft voor dat overleg plaats moet vinden tussen gedeputeerde staten en de eigenaar en gebruiker van een perceel, bijvoorbeeld bij een voorgenomen aanpassing van de grens van een bebouwd perceel als gevolg van de toedeling van het naastgelegen perceel of bij de aanpassing van de grens van een huis- of bedrijfskavel.²⁷ Dat overleg wordt in dit aanvullingsbesluit niet langer expliciet voorgeschreven. Wel wordt een inhoudelijke regel gesteld: de grens wordt niet aangepast als dat tot een onevenredige gebruiksbeperking leidt. Om vast te stellen of die beperking zich zal voordoen, is het raadzaam om in overleg te treden met de betrokkenen. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het bevoegd gezag.

Uitgangspunt van de stelselherziening is verder dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. Belanghebbenden hebben daarnaast recht op rechtsbescherming voor besluiten die hun belangen beïnvloeden. Uitgangspunt is ook een gelijkwaardige rechtsbescherming. In dit aanvullingsbesluit is ervoor gekozen om bij bepalende momenten in de procedures aangetekende verzending voor te schrijven, zodat met zekerheid kan worden vastgesteld of een document is verzonden en op welk moment. Tegelijk is ervoor gekozen om de aangetekende verzending niet vaker voor te schrijven dan nodig is, om zo de bestuurlijke lasten te beperken. Dat betekent dat enkele mededelingen niet meer aangetekend verzonden worden.

De Omgevingswet hanteert een aantal wetgevingstechnische uitgangspunten, zoals consistente terminologie en beknopt taalgebruik, die bij alle onderdelen van de stelselherziening worden toegepast. In aansluiting hierop zijn in dit aanvullingsbesluit begripsomschrijvingen vereenvoudigd, geharmoniseerd en afgestemd op de rest van het stelsel voor het omgevingsrecht. Dit betreft vooral enkele begrippen uit het Bilg, die zijn

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 30-48.

²⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, paragrafen 2.1.2 en 2.1.3.2.

²⁷ Artikel 6 Bilg.

afgestemd op andere begrippen, zodat het Bkl en het Bal niet op verschillende wijze invulling aan hetzelfde begrip geven.

Naast deze algemene uitgangspunten van de stelselherziening zijn voor dit aanvullingsbesluit nog enkele specifieke uitgangspunten van belang. Voor de wettelijke regeling van landinrichting is de belangrijkste doelstelling dat de provincies het landelijk gebied kunnen inrichten met vergelijkbare instrumenten als onder de huidige regeling.²⁸ In aansluiting daarop bevat dit aanvullingsbesluit voor dit onderwerp vooral een omzetting van de artikelen uit het Bilg. In de wettelijke regeling van kostenverhaal is de regeling in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet herzien, zodat deze geschikt is voor alle gebiedsopgaven, inclusief organische gebiedsontwikkeling en transformatie. Daartoe biedt de regeling meer bestuurlijke afwegingsruimte, flexibiliteit en maatwerkmogelijkheden. Dit aanvullingsbesluit bevat wijzigingen in de regels over kostenverhaal in het Omgevingsbesluit die daarbij aansluiten.

²⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, paragraaf 7.1.3.

3 Voorkeursrecht en onteigening

3.1 Inleiding

Met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet worden onder meer de instrumenten voorkeursrecht en onteigening toegevoegd aan de Omgevingswet. De hoofdzaken van deze instrumenten zijn op wetsniveau geregeld. Enkele zaken vragen om een nadere invulling of regeling in de uitvoeringsregelgeving. Met dit aanvullingsbesluit wordt daarin voorzien. Zo stelt dit besluit een aantal essentiële voorwaarden aan de inhoud van de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking en bevat het enkele basiseisen waaraan de kaart die bij de beschikking wordt gevoegd, moet voldoen. Vergelijkbare eisen worden gesteld aan de intrekking of het verval van een voorkeursrecht en bij de vernietiging van een voorkeursrechtbeschikking. Voor de rechtszekerheid is het van belang dat van enkele handelingen in de procedure voor een voorkeursrecht met zekerheid kan worden vastgesteld dat deze zijn verricht. Dit vraagt om aangetekende verzending van documenten of om het verstrekken van een afschrift. Ook dit wordt in dit besluit geregeld. In dit hoofdstuk worden deze onderwerpen uit dit aanvullingsbesluit toegelicht.

3.2 Delegatiegrondslagen en leeswijzer

Dit hoofdstuk gaat in op de uitwerking van de volgende delegatiegrondslagen uit de Omgevingswet:

- De totstandkoming, vorm, structuur of toepassing van, of de op te nemen onderwerpen in besluiten op grond van de Omgevingswet (artikel 16.139, eerste lid);
- De regels die op grond van het eerste lid van artikel 16.139 in ieder geval kunnen worden gesteld over de mededeling aan derden, kennisgeving en terinzagelegging (artikel 16.139, tweede lid).

De 'vorm' en de 'totstandkoming' uit artikel 16.139, eerste lid, van de Omgevingswet vormen samen met de kennisgeving, de terinzagelegging en de expliciet genoemde onderwerpen uit het tweede lid van artikel 16.139 de basis voor een aantal inhoudelijke en procedurele eisen voor de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking die in dit besluit zijn opgenomen. Deze eisen zijn uitgewerkt in artikelen die worden toegevoegd aan hoofdstuk 7 van het Omgevingsbesluit.²⁹ In de paragrafen 3.3 en 3.4 wordt dit toegelicht.

Paragraaf 3.5 geeft een samenvatting van de wijzigingen die worden aangebracht ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving.

3.3 Inhoudelijke eisen voorkeursrecht- en onteigeningsbeschikkingen

Vanuit het oogpunt van voorspelbaarheid en inzichtelijkheid is het wenselijk dat de eisen voor de verschillende besluiten in de Omgevingswet, als dat inhoudelijk mogelijk is,

²⁹ Onderdeel A van artikel 1.2 (Omgevingsbesluit) van dit aanvullingsbesluit.

worden geüniformeerd. Voor een belangrijk deel wordt dit al gedaan via de Omgevingswet. In aanvulling daarop is in dit aanvullingsbesluit voorzien in een beperkt aantal extra bepalingen.³⁰

Aan de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking worden in dit besluit enkele inhoudelijke eisen gesteld. Beide besluiten hebben invloed op de rechtspositie van eigenaren van onroerende zaken en beperkt gerechtigden en daarom is het van belang dat voor iedereen duidelijk is op welke onroerende zaken of delen van onroerende zaken het voorkeursrecht of de onteigening ziet. De eisen die hierover worden gesteld, zijn waar mogelijk voor de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking gelijk.³¹ Zo moeten in beide beschikkingen de kadastrale aanduidingen en de grootte van de percelen worden vermeld. De aard van de beide besluiten brengt mee dat er ook enkele specifieke eisen voor het voorkeursrecht of de onteigening worden gesteld. Bij het voorkeursrecht is van belang op welke grondslag de voorkeursrechtbeschikking is gebaseerd en wat de eerst mogelijke vervaldatum van het voorkeursrecht is. Dit moet in de beschikking worden vermeld. Bij de onteigeningsbeschikking is van belang dat de beschikking vermeldt ten name van wie wordt onteigend. Daarnaast moet inzicht worden gegeven in de ontwikkeling die gaat plaatsvinden. Hiervoor wordt de eis gesteld dat de beschikking een beschrijving bevat van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor de onteigening nodig is. Deze eisen in het Omgevingsbesluit zijn aanvullend ten opzichte van de eisen die de Omgevingswet en de Awb al aan deze beschikkingen stellen. In de artikelsgewijze toelichting wordt daarop ingegaan.

Naast de inhoudelijke eisen aan de beschikkingen wordt aan de voorkeursrechtbeschikking en de ontwerp-onteygeningsbeschikking de eis gesteld dat de onroerende zaken op een grondtekening worden weergegeven.³² Met een grondtekening wordt niet per definitie een stuk papier bedoeld, maar een gevisualiseerde weergave van de inhoud van de beschikking. Dit kan ook in een elektronisch bestand.

De grondtekening visualiseert de beschikking onder meer met kadastrale gegevens. Daarin onderscheidt de grondtekening zich van een werkingsgebied dat het toepassingsbereik van een besluit of regels verbeeldt met behulp van geometrische informatie.

De grondtekening die bij de voorkeursrechtbeschikking of de ontwerp-onteygeningsbeschikking moet worden gevoegd, moet de volgende elementen bevatten:

- de onroerende zaak of zaken waarop de beschikking betrekking heeft;
- de percelen met kadastrale nummers of gedeelten van percelen waarop de beschikking betrekking heeft;
- de kadastrale (sectie)indeling van de percelen;
- de aansluiting van de onroerende zaak of zaken op het omliggende gebied;
- een noordpijl en de naam van de gemeente of gemeenten.

Daarnaast wordt de eis gesteld dat de tekening een goed afleesbare en op de tekening vermelde schaalgrootte heeft.

³⁰ Artikelen 7.1, 7.5 en 7.6 Ob, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

³¹ Vergelijk artikel 7.1, eerste lid, onder a tot en met d en h, met artikel 7.5 Ob, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

³² De artikelen 7.1, eerste lid, onder g, en 7.6, onder a, Ob, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

Deze laatste eis wijkt af van het Bvg 2010 en de Onteigeningswet. In het Bvg 2010 is voorgeschreven dat de kaart bij een voorkeursrechttoewijzing uit moet gaan van een schaal van ten minste 1 op 2500. Ontwikkelingen waarvoor een voorkeursrecht wordt gevestigd, verschillen echter in omvang en ook de percelen waarop een voorkeursrecht wordt gevestigd, verschillen in omvang. De schaalgrootte van de grondtekening moet daarbij passen en hoeft dan ook niet altijd hetzelfde te zijn. Belangrijker is dat door de beschikking en de tekening duidelijk wordt gemaakt waarop de beschikking betrekking heeft. Voorgeschreven wordt dat de schaalgrootte niet alleen passend moet zijn, maar ook op de tekening moet staan. Bij elektronische bewerking van een grondtekening of bij het afdrukken van een grondtekening, kan vergroting of verkleining optreden. Daarbij moet nog steeds duidelijk zijn wat de (nieuwe) schaalgrootte is.

De eisen die worden gesteld zijn neutraal geformuleerd, zonder aan te geven of lijnen onderbroken of doorgetrokken moeten zijn en of vlakken moeten worden gearceerd of anderszins bewerkt. Bestuursorganen zijn zelf verantwoordelijk voor een duidelijke weergave.

Zoals bij de vestiging van een voorkeursrecht voor iedereen duidelijk moet zijn welke onroerende zaken het precies betreft, geldt dit ook bij de gehele of gedeeltelijke intrekking van een voorkeursrecht. Daarom zijn ook inhoudelijke eisen aan het intrekkingbesluit gesteld. Deze eisen sluiten aan op de eisen voor de voorkeursrechtbeschikking. Vermelding van de reden voor intrekking is niet voorgeschreven. Die eis volgt al uit artikel 3:47 Awb. De eisen zijn van overeenkomstige toepassing op het gehele of gedeeltelijke verval van een voorkeursrecht en op de gehele of gedeeltelijke vernietiging van een voorkeursrechtbeschikking.

Door de eisen aan de grondtekening bij een voorkeursrechtbeschikking op de hiervoor beschreven neutrale wijze te formuleren, kunnen gelijke eisen worden gesteld aan de grondtekening bij een onteigeningsbeschikking.³³

In de Onteigeningswet zijn geen eisen opgenomen. Onteigeningsbeschikkingen worden in de praktijk opgesteld door de Kroon conform de Handreiking onteigeningsprocedure. Omdat onder de Omgevingswet ook gemeenten, waterschappen en provincies een onteigeningsbeschikking kunnen nemen, is er voor gekozen om in dit aanvullingsbesluit de noodzakelijke eisen op te nemen.

3.4 Procedurele eisen voorkeursrechtbeschikking

De regeling van het voorkeursrecht die met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet in de Omgevingswet wordt opgenomen, kent enkele situaties waarin de verzending of ontvangst van een document een termijn doet starten en het verstrijken van die termijn een (rechts)gevolg heeft. In die situaties moet met zekerheid vastgesteld kunnen worden wanneer de verzending of ontvangst van het document heeft plaatsgevonden. Dit doet zich met name voor wanneer de vervreemder³⁴ tot vervreemding wil overgaan en hij het bevoegd gezag uitnodigt in

³³ Vergelijk artikel 7.1, eerste lid, onder h, met artikel 7.6, aanhef en onder a.

³⁴ In het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is ervoor gekozen om het verzamelbegrip 'vervreemder' te gebruiken voor degene die zijn (aandeel in de) onroerende zaak of een van de vier in de wet genoemde beperkte rechten wenst te vervreemden. Daarmee wordt voorkomen dat steeds een opsomming moet worden gegeven van de eigenaar of deelgenoten en de

onderhandeling te treden over de mogelijke vervreemding aan de gemeente, de provincie of de Staat en de daaraan te verbinden voorwaarden.³⁵ Het bevoegd gezag heeft zes weken om op deze uitnodiging te reageren.³⁶ Volgt niet binnen die termijn een beslissing dan mag de vervreemder, kort gezegd, tot vervreemding aan een ander overgaan.³⁷ Wanneer het bevoegd gezag in beginsel bereid is het goed te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen en er tussen de vervreemder en het bevoegd gezag wordt onderhandeld over de vervreemdingsvoorwaarden, kan de vervreemder het bevoegd gezag verzoeken om binnen vier weken na dat verzoek de rechtbank te verzoeken een oordeel over de prijs te geven.³⁸ Wanneer het bevoegd gezag niet daartoe overgaat of wel het verzoek aan de rechtbank doet, maar dit weer intrekt, ontstaat opnieuw de situatie dat de vervreemder, kort gezegd, tot vervreemding aan een ander kan overgaan.³⁹ De vervreemder kan dan de rechtbank verzoeken om overdracht⁴⁰ van het goed. Als dat verzoek onherroepelijk is afgewezen, mag hij eveneens gedurende drie jaar tot vervreemding aan een ander overgaan.⁴¹

In deze situaties is het van belang om met zekerheid vast te kunnen stellen wanneer de vervreemder de uitnodiging of het verzoek heeft gedaan en daarmee de termijn voor het bevoegd gezag is gaan lopen en of het bevoegd gezag (tijdig) heeft gereageerd. De aangetekende verzending van de uitnodiging tot onderhandeling, van de reactie van het bevoegd gezag en van het verzoek aan het bevoegd gezag, helpt daarbij. Daarom is in dit aanvullingsbesluit voor die handelingen een aangetekende verzending voorgeschreven.

In artikel 5 Bvg 2010 staat dat alle mededelingen aan of van de vervreemder bij aangetekende brief moeten worden gedaan. Dat leidt echter tot onnodige kosten en past niet goed bij ieders eigen verantwoordelijkheid om voor een passende wijze van verzending te zorgen. In vergelijking met het Bvg 2010 is het aantal situaties waarin in dit aanvullingsbesluit aangetekende verzending wordt geëist, teruggebracht tot de situaties waarin dit vanwege de rechtszekerheid nodig is. Dit sluit ook goed aan bij de regeling voor het inrichten van het landelijk gebied in de Omgevingswet. Daarin wordt ook het aantal keren dat aangetekende verzending wordt geëist, beperkt tot enkele mededelingen in het kader van herverkaveling waaraan rechtsgevolgen zijn verbonden.

Om te verzekeren dat zowel de vervreemder als het bevoegd gezag op de hoogte blijven van de betrokkenheid van de rechtbank, is voorgeschreven dat het bevoegd gezag aan

eventuele rechthebbenden op de vier beperkte rechten. In paragraaf 5.3.1 van de memorie van toelichting is dit toegelicht, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3. Verder is ervoor gekozen om te spreken over 'de vervreemding van de onroerende zaak', waarmee ook wordt bedoeld op de overdracht, verdeling of vestiging van de vier genoemde beperkte rechten. In deze nota van toelichting is dezelfde keuze gemaakt.

³⁵ Artikel 9.12 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

³⁶ Artikel 9.13 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

³⁷ Artikel 9.14 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

³⁸ Artikel 9.16 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

³⁹ Artikel 9.17, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁴⁰ Artikel 9.18 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁴¹ Artikel 9.18 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

de vervreemder een afschrift verstrekt van het verzoek aan de rechtbank om de prijs te bepalen en dat de vervreemder aan het bevoegd gezag een afschrift verstrekt van het verzoek aan de rechtbank om te bepalen dat de rechtspersoon op wiens naam het voorkeursrecht is gevestigd, gehouden is medewerking te verlenen aan de overdracht van het goed. Dit is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit het Bvg 2010 en redactioneel aangepast aan het nieuwe stelsel.

3.5 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

Samengevat zijn de volgende wijzigingen aangebracht ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving:

- De eisen die aan de voorkeursrechtbeschikking en de onteigeningsbeschikking worden gesteld, zijn waar mogelijk verbeterd en geüniformeerd. Dit vergroot het gebruiksgemak van beide instrumenten.
- De eisen die aan de kaarten bij deze beschikkingen worden gesteld, zijn vereenvoudigd door niet langer gedetailleerd voor te schrijven hoe deze eruit moeten zien. Dit past bij een moderne regeling die rekening houdt met de voortgaande digitalisering en bij het beginsel van vertrouwen.
- Het aantal handelingen in de besluitvormingsprocedure voor een voorkeursrechtbeschikking waarbij aangetekende verzending van stukken wordt geëist, is teruggebracht tot drie specifieke handelingen, namelijk de uitnodiging tot onderhandeling, de reactie van het bevoegd gezag en het verzoek van de vervreemder aan het bevoegd gezag om de rechter in te schakelen voor de prijsvaststelling. Hiermee worden de lasten van verzending beperkt en worden de vervreemder en het bevoegd gezag in staat gesteld om zelf de meest geschikte wijze van verzending te bepalen.

4 Landinrichting

4.1 Inleiding

4.1.1 Algemeen

Met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet wordt de regeling voor landinrichting opgenomen in de Omgevingswet. De regeling voor landinrichting vervangt daarmee de Wilg. Op basis van een evaluatie van het inrichtingsinstrumentarium van de Wilg is geconcludeerd dat het stelsel van de Wilg als zodanig kon worden geïntegreerd in de Omgevingswet en dat er geen noodzaak was voor een omvangrijke wijziging van het inrichtingsinstrumentarium⁴². De belangrijkste doelstelling van de regeling voor landinrichting in de Omgevingswet is dat de provincies het landelijk gebied kunnen inrichten en daarvoor over vergelijkbare instrumenten beschikken als onder de regeling voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.⁴³ Daarnaast draagt het integreren van de regeling voor landinrichting in de Omgevingswet bij aan het bereiken van de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht, namelijk door de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht te vergroten en een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving te bevorderen.

De regeling voor landinrichting bevat een aantal specifieke instrumenten die gedeputeerde staten in staat stellen om concrete maatregelen en voorzieningen te treffen ter uitvoering van het gebiedsgerichte beleid voor het landelijk gebied. Deze maatregelen en voorzieningen betreffen enerzijds de uitvoering van werkzaamheden in het gebied en anderzijds bepalen ze de rechtspositie van de eigenaren van de betrokken onroerende zaken en de overige rechthebbenden. Deze instrumenten zijn zoveel mogelijk beleidsneutraal overgenomen uit de Wilg en technisch ingepast in de Omgevingswet.

De wettelijke regeling voor landinrichting komt voor het grootste deel in hoofdstuk 12, paragrafen 1 tot en met 5, van de Omgevingswet. Aanvullende bepalingen zijn opgenomen in hoofdstuk 3 (inrichtingsprogramma), hoofdstuk 4 (landinrichtingsactiviteiten), afdeling 13.5 (bepalingen over de kosten van landinrichting), paragraaf 16.3.9 (bepalingen over de voorbereiding van en de rechtsbescherming bij de diverse besluiten van de regeling) en afdeling 16.12 (bijzondere procedurele bepalingen over landinrichting) van de Omgevingswet. Het overgangsrecht voor landinrichting is opgenomen in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

Het grootste deel van de regeling voor landinrichting wordt al via het wetsvoorstel opgenomen in de Omgevingswet en daarmee op het niveau van de wet in formele zin geregeld. Op een beperkt aantal onderdelen moet de regeling voor landinrichting technisch worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Dit aanvullingsbesluit voorziet daarin door het Bkl en het Bal te wijzigen. Aan het Bkl worden inhoudelijke regels toegevoegd over het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen. Dit aanvullingsbesluit bevat in zoverre de beleidsneutrale omzetting van de desbetreffende

⁴² Kamerstukken II 2015/16, 27581/33118, nr. 53.

⁴³ Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, paragraaf 7.1.3.

regels die in het Bilg staan. Verder voorziet dit aanvullingsbesluit in regels over de landinrichtingsactiviteit die worden toegevoegd aan het Bal. Hiermee worden de procedures en besluiten van de landinrichting ingepast in het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat het beschermingsniveau gelijkwaardig blijft aan de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Er vinden nauwelijks inhoudelijke wijzigingen plaats.

De volgende paragraaf bevat een korte beschrijving van het wettelijke stelsel en de plaats die het ruilbesluit, het besluit geldelijke regelingen en de landinrichtingsactiviteit daarin innemen. Daarop volgt een beschrijving van de relevante delegatiegrondslagen in de Omgevingswet en worden de regels die met dit aanvullingsbesluit aan het Bkl en het Bal worden toegevoegd, toegelicht. Dit hoofdstuk wordt besloten met een overzicht van wijzigingen en effecten ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

4.1.2 Stelsel landinrichting

De regeling voor landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied in overeenstemming met de functies die in een omgevingsplan aan de betrokken locaties zijn toegedeeld.⁴⁴ Met toegedeelde functies worden bedoeld de functies die een locatie vervult en die kunnen worden afgeleid uit het samenstel van de op de locatie geldende regels. Landinrichting wordt gebruikt om doelen op het gebied van landbouw, natuur, landschap, waterbeheer en recreatie te bereiken. Om het gebiedsgerichte beleid te kunnen verwezenlijken, maakt de Omgevingswet het mogelijk maatregelen en voorzieningen te treffen zoals het verrichten van werkzaamheden, de toedeling van de eigendom, het beheer en het onderhoud van voorzieningen van openbaar nut en het onttrekken van wegen aan de openbaarheid of het aanwijzen van wegen als openbare weg. Als gedeputeerde staten besluiten over te gaan tot landinrichting stellen zij een inrichtingsprogramma vast.⁴⁵ Het inrichtingsprogramma bevat het beleid en de maatregelen en voorzieningen die voorzien zijn voor de landinrichting.⁴⁶

Tegelijk met het inrichtingsprogramma kunnen gedeputeerde staten een inrichtingsbesluit vaststellen.⁴⁷ Het inrichtingsbesluit bevat de inrichtingsmaatregelen en voorzieningen die burgers, bedrijven en andere overheden juridisch binden.⁴⁸ Herverkaveling is een van de maatregelen die in een inrichtingsbesluit kunnen worden opgenomen.⁴⁹ Als herverkaveling deel uitmaakt van de landinrichting, bevat het inrichtingsbesluit een verbeelding waarop de begrenzing van het herverkavelingsblok zo nauwkeurig mogelijk is aangegeven. Voor eigenaren die onroerende zaken binnen een herverkavelingsblok hebben, betekent herverkaveling dat de hun toebehorende onroerende zaken worden samengevoegd, herverdeeld in nieuwe kavels en in de nieuwe

⁴⁴ Artikel 12.3, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁴⁵ Artikel 3:14a van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁴⁶ De mogelijke maatregelen en voorzieningen zijn beschreven in artikel 12.3, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet.

⁴⁷ Artikel 12.7 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁴⁸ Artikel 12.8 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁴⁹ Artikel 12.3, vierde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

eigendomsverhoudingen worden toegewezen aan de eigenaren.⁵⁰ Gedeputeerde staten stellen voor ieder herverkavelingsblok een ruilbesluit vast.⁵¹ Het ruilbesluit bevat een lijst van rechthebbenden en bepalingen over kavels en rechten.⁵² Op de lijst van rechthebbenden staan voor de onroerende zaken die liggen binnen het herverkavelingsblok de eigenaren en beperkt gerechtigden vermeld.⁵³ In de bepalingen over kavels en rechten in het ruilbesluit staan onder meer de voorgenomen kavelindeling en welke rechten de eigenaren en beperkt gerechtigden na de herverkaveling krijgen toegewezen, en welke pachtverhoudingen blijven bestaan of nieuw worden gevestigd.⁵⁴ Iedere eigenaar heeft bij de herverkaveling aanspraak op de verkrijging van een recht van dezelfde aard als het recht dat hij had voor de herverkaveling.⁵⁵ Hetzelfde geldt voor de pachters in het gebied.⁵⁶ Op de aanspraak op toewijzing van een vergelijkbare oppervlakte kan bij de herverkaveling een korting worden toegepast wanneer binnen het herverkavelingsblok behoefte bestaat aan gronden voor de totstandbrenging van voorzieningen van openbaar nut.⁵⁷ De financiële afwikkeling van herverkaveling vindt per herverkavelingsblok plaats in het besluit geldelijke regelingen.⁵⁸ Dat besluit omvat voor de betrokken eigenaren onder meer de geldelijke verrekening van verschillen in oppervlakte, hoedanigheid of gebruiksmogelijkheden tussen de ingebrachte kavels en de toegewezen kavels.⁵⁹

Voor een goede uitvoering van landinrichting is het van belang dat in het in te richten gebied geen activiteiten worden verricht die de uitvoering van het inrichtingsprogramma kunnen belemmeren. Te denken valt bijvoorbeeld aan het bouwen van opstallen, grondwerkzaamheden zoals ontgronden of draineren en het planten van bomen terwijl dat niet binnen de bedrijfsvoering past.

4.2 Delegatiegrondslagen en leeswijzer

Dit hoofdstuk gaat in op de uitwerking van de volgende delegatiegrondslagen in de Omgevingswet:

- De bepalingen over kavels en rechten in ruilbesluiten (artikel 12.24, vierde lid, in samenhang met het eerste lid).

⁵⁰ Artikel 12.24 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁵¹ Artikel 12.22, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁵² Artikel 12.22, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁵³ Artikel 12.23, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁵⁴ Artikel 12.24, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁵⁵ Artikel 12.26, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁵⁶ Artikel 12.27, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁵⁷ De Artikelen 12.3, vierde lid, en 12.29 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁵⁸ Artikel 12.36 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁵⁹ Artikel 12.37, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

- De inhoudelijke en procedurele eisen voor de besluiten geldelijke regelingen en de bepaling van de agrarische verkeerswaarde (artikel 12.37, derde lid, in samenhang met het eerste en tweede lid).
- De regels over landinrichtingsactiviteiten die gevolgen voor de uitvoering van een inrichtingsprogramma kunnen hebben (artikel 4.3).

De regels over de bepalingen over kavels en rechten in ruilbesluiten zijn uitgewerkt in artikelen die als afdeling 9a.2 deel uitmaken van het Bkl. Deze regels worden toegelicht in paragraaf 4.3 van deze nota van toelichting. Daarbij wordt ingegaan op het bepalen van de agrarische verkeerswaarde.

De regels over de besluiten geldelijke regelingen zijn uitgewerkt in artikelen die als afdeling 9a.3 eveneens zijn toegevoegd aan het Bkl. Deze regels worden toegelicht in paragraaf 4.4 van deze nota van toelichting.

De regels over landinrichtingsactiviteiten die gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van een inrichtingsprogramma, zijn uitgewerkt in hoofdstuk 12 van het Bal. Deze regels worden toegelicht in paragraaf 4.5 van deze nota van toelichting.

De overige bepalingen in het Bilg en wat daarmee gebeurt, komen aan de orde in paragraaf 4.6 van deze nota van toelichting.

Paragraaf 4.7 van deze nota van toelichting bevat een samenvatting van de wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving.

4.3 Ruilbesluit

Het eerste onderdeel van de herverkavelingsprocedure waarover met dit aanvullingsbesluit regels in het Bkl worden opgenomen, betreft het ruilbesluit waarin gedeputeerde staten de bepalingen over kavels en rechten opnemen. Deze regels zijn de beleidsneutrale voortzetting van de regels hierover uit het Bilg, die in de praktijk goed blijken te werken. In het ruilbesluit worden de bestaande eigendomsrechten en andere zakelijke en gebruiksrechten vastgesteld en opnieuw verdeeld.

Kort weergegeven bevat het ruilbesluit:

- een lijst van rechthebbenden;
- bepalingen over kavels en rechten.

De lijst van rechthebbenden vermeldt voor alle percelen binnen het herverkavelingsblok, zoals dat in het inrichtingsbesluit is opgenomen, zo volledig mogelijk alle rechthebbenden en de aard en de omvang van het door hen ingebracht recht. De lijst van rechthebbenden wordt opgemaakt aan de hand van de kadastrale gegevens en de openbare registers.

De bepalingen over kavels en rechten worden gesteld in het belang van een doelmatige herverkaveling en hebben betrekking op de voorgenomen nieuwe kavelindeling⁶⁰ en op de toewijzing van rechten op kavels aan rechthebbenden (de uitruilbaarheid).⁶¹ Onroerende zaken kunnen worden geruild als ze geschikt zijn om aan een andere eigenaar te worden toegewezen. Dan zijn ze 'uitruikbaar'. Alleen gronden die binnen het herverkavelingsblok liggen kunnen worden toegewezen. Bij de toewijzing spelen naast agrarische belangen ook maatschappelijke behoeften op het terrein van natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur een rol. Daarnaast stellen gedeputeerde staten de begrenzing van de openbare wegen of waterstaatswerken, gebieden, elementen en andere voorzieningen van openbaar nut vast⁶² en de toewijzing hiervan aan de nieuwe rechthebbenden en nemen zij in het ruilbesluit de gegevens op die zijn opgenomen in de kadastrale registratie, de openbare registers en de pachtregistratie.⁶³ Verder voorziet het ruilbesluit in de regeling, opheffing of vestiging van beperkte rechten, het recht van huur en de lasten die voor de kavels binnen het herverkavelingsblok bestaan⁶⁴. Ook nemen gedeputeerde staten in het ruilbesluit bepalingen op over de ingebruikneming van de kavels.⁶⁵

Op grond van de Omgevingswet kunnen over al deze onderwerpen regels worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. De Omgevingswet bevat zelf de belangrijkste regel over de toewijzing van rechten op kavels aan eigenaren. Deze houdt in dat aan een eigenaar gronden van een gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden wordt toegewezen als die hij in de herverkaveling heeft ingebracht.⁶⁶ Hierop kan een uitzondering worden gemaakt als het belang van de landinrichting zich verzet tegen de toewijzing van gronden van een gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden. In de praktijk blijkt het toewijzen van een recht op gronden van een gelijke hoedanigheid of gebruiksmogelijkheden niet altijd haalbaar. Als een eigenaar een recht op gronden van een andere oppervlakte, hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden krijgt toegewezen dan hij heeft ingebracht, wordt het verschil in oppervlakte, hoedanigheid of gebruiksmogelijkheden met de eigenaar financieel verrekend in het besluit geldelijke regelingen.⁶⁷ Over de gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden van gronden worden bij ministeriële regeling regels gesteld.⁶⁸

In de Omgevingswet is daarnaast een specifieke uitzondering opgenomen op het uitgangspunt dat aan een eigenaar gronden van een gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden worden toegewezen. Die is nu opgenomen in artikel 3 Bilg: een

⁶⁰ Artikel 12.24, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁶¹ Artikel 12.24, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁶² Artikel 12.24, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁶³ Artikel 12.24, eerste lid, onder d, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁶⁴ Artikel 12.24, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁶⁵ Artikel 12.24, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁶⁶ Artikel 12.26, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁶⁷ Artikel 12.37, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Zie paragraaf 4.4 van deze nota van toelichting.

⁶⁸ Artikel 12.26, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

eigenaar kan een algehele vergoeding in geld ontvangen als de oppervlakte van zijn in een herverkavelingsblok liggende zaken zo gering is dat toewijzing van oppervlakte van onroerende zaken zou leiden tot de vorming van een niet behoorlijk te exploiteren kavel en de eigenaar geen redelijk belang heeft bij de verkrijging van de onroerende zaken.⁶⁹ Dit aanvullingsbesluit hoeft dus niet meer in deze uitzondering te voorzien.

Dit aanvullingsbesluit bevat wel regels die samenhangen met een tweede wettelijke uitzondering op het uitgangspunt dat een eigenaar gronden toegewezen krijgt van een gelijke oppervlakte als die de rechthebbende heeft ingebracht. Het gaat dan om de zogenoemde korting⁷⁰. Deze korting kan worden toegepast wanneer binnen het herverkavelingsblok behoefte bestaat aan gronden voor de totstandbrenging van voorzieningen van openbaar nut, zoals infrastructuur. Met dit aanvullingsbesluit wordt in het Bkl het voorschrift opgenomen dat het percentage waarmee de totale oppervlakte van alle in het herverkavelingsblok opgenomen gronden is verminderd door gedeputeerde staten wordt vermeld in het ruilbesluit.⁷¹

Uitruilbaarheid

De grootste categorie regels over kavels en rechten betreft de uitruilbaarheid van gronden. Herverkaveling zal doorgaans zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen plaatsvinden als er zo min mogelijk beperkingen aan de uitruilbaarheid van gronden worden gesteld. Gronden zijn dan ook in beginsel uitruikbaar. Dit was al zo en dit blijft zo.

Voor gronden waarover zonder nadere regels onduidelijkheid zou kunnen bestaan over de uitruikbaarheid, maakt dit aanvullingsbesluit duidelijk in hoeverre ze uitruikbaar zijn. Dit betreft wegen en waterlopen waarvan het openbare gebruik volgens het inrichtingsbesluit komt te vervallen.⁷²

De uitruil van gronden mag niet tot onevenredige uitkomsten leiden voor eigenaren of gebruikers. Daarom worden met dit aanvullingsbesluit in het Bkl beperkingen opgenomen voor de uitruikbaarheid van sommige categorieën gronden. Deze beperkingen betreffen onder meer de uitruikbaarheid van waterlopen, plassen en houtopstanden van bepaalde breedtes of oppervlaktes.⁷³ De gebruiksmogelijkheden van kavels met omvangrijke waterlopen, plassen en houtopstanden zijn door de specifieke kenmerken daarvan uiterst beperkt. Tegenover het afstaan van dergelijke kavels staat daarom geen recht op toewijzing in oppervlakte. Voor waterlopen, plassen en houtopstanden met een kleinere oppervlakte is bepaald dat zij als aangrenzende gronden uitruikbaar zijn.⁷⁴ Gedeputeerde staten hebben overigens ruimte om af te wijken van de hiervoor genoemde beperkingen, als dat nodig is in het belang van een doelmatige herverkaveling vanwege de specifieke kenmerken van het desbetreffende herverkavelingsblok.⁷⁵

⁶⁹ Artikel 12.31 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁷⁰ Artikel 12.29 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁷¹ Artikel 9a.14 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁷² Artikelen 9a.6 en 9a.7 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁷³ Artikel 9a.4, eerste lid, Bk, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁷⁴ Artikel 9a.4, tweede lid, Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁷⁵ Artikel 9a.4, derde lid, Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

Een bijzondere voorziening geldt voor wegen die een openbaar karakter hebben. Deze laten geen enkel alternatief gebruik toe. Zij leveren als zodanig voor de eigenaar niets exclusiefs op in termen van bijvoorbeeld landbouwproductie, natuur, landschappelijke waarde of recreatieve waarde. Wegen zijn dan ook geheel uitruilbaar tegen een 'nihil inbreng' van oppervlakte.⁷⁶ Dat houdt in dat er tegenover de toewijzing van een weg geen inbreng van gronden hoeft te staan. De waarde ervan wordt verrekend in het besluit geldelijke regelingen.

Verder worden – eveneens ter voorkoming van onevenredige benadeling van eigenaren – enkele andere categorieën gronden volledig van uitruikbaarheid uitgesloten. Dit betreft gronden waarvan het gebruik wordt beperkt door bodemverontreiniging of waarvan over de toekomstige waarde onduidelijkheid bestaat in verband met bodemverontreiniging.⁷⁷

Als sluitstuk van de regels over de uitruikbaarheid geldt dat gronden die vanwege hun hoedanigheid, gebruiksfunctie of bodemgeschiktheid dusdanige gebruiksbependingen kennen dat deze niet geschikt zijn om uit te ruilen, niet kunnen worden betrokken in een herverkaveling.⁷⁸ Het gaat om gronden waarvan op voorhand duidelijk is dat deze qua hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden zeer afwijken van de hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden van de gronden van andere eigenaren in het herverkavelingsblok. Gronden die zich dus niet lenen voor het vervullen van de aanspraak die iedere eigenaar in beginsel heeft op verkrijging van een recht voor onroerende zaken van gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden als door hem is ingebracht.⁷⁹ Te denken valt bijvoorbeeld aan gronden met een uitzonderlijk slechte cultuurtoestand, gronden met een zeer oneffen maaiveld of gronden waarop een spoorweg ligt.

Tot slot wordt erop gewezen dat met dit aanvullingsbesluit in het Bkl ook specifieke bepalingen worden opgenomen over de uitruil van gronden in gebieden die zijn aangewezen voor subsidieverlening voor natuurbeheer of agrarisch natuurbeheer. Om natuurbeheer te stimuleren, worden gronden waarop nog geen natuurbeheer of agrarisch natuurbeheer wordt gevoerd bij voorkeur geruild met gronden waarvoor al een natuurfunctie is verzekerd of met gronden van een eigenaar die aan natuurbeheer wil gaan doen. Voor gronden in de betrokken gebieden waarop een dergelijk beheer al wordt gevoerd, wordt verzekerd dat die alleen worden uitgeruild met gronden waarvoor dat ook geldt, zodat geen afbreuk aan de natuurdoelstellingen wordt gedaan.⁸⁰

Percelen met gebouwen

Gedeputeerde staten stellen in het ruilbesluit ook de begrenzing van de eigendom van de openbare wegen of waterstaatswerken, gebieden, elementen en andere voorzieningen van openbaar nut vast.⁸¹ Daarbij kunnen zij op grond van het Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit, de begrenzing van naastgelegen percelen wijzigen, ook als zich daarop een gebouw bevindt. Ter bescherming van de belangen van eigenaren en gebruikers is in het Bkl bepaald dat de aanpassing van de perceelsgrens

⁷⁶ Artikel 9a.5.9 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁷⁷ Artikel 9a.9 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁷⁸ Artikel 9a.10 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁷⁹ Artikel 12.26, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁸⁰ Artikel 9a.8 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁸¹ Artikel 12.24, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

niet mag leiden tot een onevenredige gebruiksbeperking van het gebouw.⁸² Dit inhoudelijke criterium vervangt de verplichting in artikel 6 Bilg tot overleg met eigenaren en gebruikers bij het aanpassen van de grens van een perceel waarop zich een gebouw bevindt bij toedeling van een naastgelegen perceel. Met deze regel wordt in het Bkl expliciet gemaakt wat altijd al de strekking van artikel 6 Bilg was.⁸³ De Omgevingswet is gebaseerd op vertrouwen dat de verschillende bestuursorganen hun taken en bevoegdheden op een goede wijze uitoefenen en zo nodig – in gevallen als deze – eigenaren en gebruikers betrekken bij voorgenomen besluiten. Ook de in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde verplichting tot een afweging van de rechtstreeks betrokken belangen brengt dat met zich en dat hoeft dus niet expliciet bepaald te worden. Met de formulering van het inhoudelijke criterium voor de grensaanpassing wordt direct invulling gegeven aan het tweede deel van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht, dat bepaalt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Uitgangspunten voor de toewijzing van rechten op kavels

Met het oog op een doelmatig gebruik van kavels wordt voor de toewijzing van rechten op kavels in het Bkl een rangorde opgenomen, waarbij toewijzing gericht op kavelconcentratie voorrang heeft op toewijzing op basis van afstandsverkorting.⁸⁴ Een doelmatige toewijzing van pachtrechten kan leiden tot de splitsing van de gronden van één eigenaar. Een grote mate van versnippering van het eigendom van één eigenaar is niet wenselijk, omdat daarmee zijn vermogenspositie kan worden aangetast. Daarom vindt een samenvoeging van kavels in verband met de toewijzing van pachtrechten niet plaats als die voor de eigenaar leidt tot een onevenredige versnippering van zijn eigendom.⁸⁵ Bij toewijzing van gronden in de nabijheid van gebouwen mag de grens van de kavels niet worden aangepast als dat voor de eigenaar of gebruiker zou leiden tot een onevenredige gebruiksbeperking van het gebouw.⁸⁶ Dit inhoudelijke criterium vervangt de verplichting in artikel 17 Bilg om de grens van een huis- of bedrijfskavel bij toedeling slechts na overeenstemming met de eigenaar en na overleg met de gebruikers aan te passen. Hieraan liggen dezelfde overwegingen ten grondslag als hiervoor aangegeven voor de toedeling van aangrenzende percelen die gepaard gaat met aanpassing van de begrenzing van een perceel waarop zich gebouwen bevinden. Ook bij dit artikel was deze regel altijd al de achtergrond van artikel 17 Bilg.⁸⁷

Beperkte rechten

Een beperkt recht is een recht dat is afgeleid uit een meer omvattend recht, zoals het eigendomsrecht van een onroerende zaak.⁸⁸ Waar in het kader van de herverkaveling een doelmatige inrichting van het gebied in het licht van de gebruiksmogelijkheden van gronden wordt beoogd, zijn ook de op de gronden rustende beperkte rechten uiteraard een belangrijke bepalende factor voor het welslagen van het herverkavelingsproject. Gedeputeerde staten betrekken deze beperkte rechten op grond van artikel 12.24, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet dan ook in het ruilbesluit. Met dit aanvullingsbesluit wordt in het Bkl geregeld dat oude zakelijke rechten in het ruilbesluit

⁸² Artikel 9a.3 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁸³ Besluit herverkaveling reconstructie concentratiegebieden, Stb. 2006, 243, blz. 13.

⁸⁴ Artikel 9a.11 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁸⁵ Artikel 9a.12 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁸⁶ Artikel 9a.13 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁸⁷ Besluit herverkaveling reconstructie concentratiegebieden, Stb. 2006, 243, blz. 16.

⁸⁸ Artikel 3:8 van het Burgerlijk Wetboek.

worden gehandhaafd als het belang van de landinrichting zich daartegen niet verzet.⁸⁹ Uit het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet volgt dat ze kunnen worden opgeheven door compensatie in geld of gronden.⁹⁰

Erfdienstbaarheden zijn beperkte gebruiksrechten die in het verleden vaak zijn gevestigd omdat sprake was van een niet-optimale verkaveling. Het gevolg daarvan kan bijvoorbeeld zijn dat de toegang tot een perceel uitsluitend via het perceel van een andere eigenaar kan plaatsvinden, of dat afwatering moet plaatsvinden via het perceel van een andere eigenaar, waarin dan door een erfdienstbaarheid wordt voorzien. Gedeputeerde staten handhaven of vestigen erfdienstbaarheden als niet door herverkaveling of uitvoering van inrichtingswerken aan de behoefte waarin deze rechten voorzien, kan worden tegemoetgekomen.⁹¹

Ingebruikneming van kavels

In het ruilbesluit regelen gedeputeerde staten ook de ingebruikneming van de kavels. In het Bkl wordt met dit aanvullingsbesluit de regel gesteld dat een doelmatige uitvoering van werken en het doelmatig gebruik van de kavels vooropstaan bij de bepalingen over ingebruikneming van kavels.⁹² In veel gevallen zullen er nog werken uitgevoerd moeten worden om de gronden geschikt te maken voor het beoogde gebruik. Het ruilbesluit kan voorzien in gefaseerde ingebruikneming van de gronden als dat bijdraagt aan een efficiënte uitvoering van werken. De mogelijkheid om te voorzien in gefaseerde ingebruikneming van de gronden wordt verankerd in de Omgevingswet.⁹³ Als gedeputeerde staten besluiten van deze mogelijkheid gebruik te maken, worden de betreffende kavels na de vaststelling van het ruilbesluit in beginsel aan de toekomstige eigenaren in gebruik gegeven, vooruitlopend op de eigendomsovergang door de inschrijving van de akte van toewijzing in de openbare registers. Met het oog op een evenwichtige verdeling van de tijdelijke gebruiksmogelijkheden binnen het herverkavelingsblok, of om onevenredig nadeel voor anderen te voorkomen, kan het nodig zijn om een uitzondering te maken op die hoofdregel door kavels in gebruik te geven aan een ander dan de toekomstige eigenaar. Het Bkl maakt dit mogelijk.⁹⁴

4.4 Besluit geldelijke regelingen

De tweede groep regels die met dit aanvullingsbesluit in het Bkl worden opgenomen, gaat over het besluit geldelijke regelingen. Deze groep regels bevat de beleidsneutrale voortzetting van de regels hierover uit het Bilg. Die blijken volgens de evaluatie van de Wilg in de praktijk goed te werken. De laatste fase van de herverkaveling is de fase van de geldelijke verrekening, waarvoor door gedeputeerde staten een besluit geldelijke regelingen wordt genomen. In het besluit geldelijke regelingen regelen gedeputeerde staten de financiële gevolgen van de herverkaveling per herverkavelingsblok.

Kort weergegeven bevat het besluit geldelijke regelingen:

⁸⁹ Artikel 9a.15, tweede lid, Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁹⁰ Artikel 12.24 jo. 12.35 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet; artikel 9a.15, tweede lid, Bkl.

⁹¹ Artikel 9a.15, eerste lid, Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁹² Artikel 9a.16 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

⁹³ Artikel 12.24, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁹⁴ Artikel 9a.16, tweede lid, Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

- de waardeveranderingen van de onroerende zaken als gevolg van het inrichten per eigenaar en de zo nauwkeurig mogelijke opgave van de daaruit op grond van artikel 13.9, tweede lid, van de Omgevingswet⁹⁵ voortvloeiende kosten voor iedere eigenaar;
- de geldelijke verrekeningen tussen de oude en de nieuwe eigenaar bij overgang van onroerende zaken;
- de geldelijke verrekening voor de eigenaren als gevolg van overige onderdelen van de landinrichting;
- de geldelijke verrekening voor de pachters.⁹⁶

De regels hierover in het Bkl zijn beleidsneutraal overgenomen uit het Bilg, om daarmee het instrument passend te maken binnen het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht, met behoud van het beschermingsniveau. Daarvoor zijn geen inhoudelijke wijzigingen nodig.

In het inrichtingsproces stellen gedeputeerde staten een besluit geldelijke regelingen vast na het onherroepelijk worden van het ruilbesluit.⁹⁷ De regeling voor landinrichting biedt de mogelijkheid het ontwerpbesluit en het ontwerpbesluit geldelijke regelingen op hetzelfde moment ter inzage te leggen.⁹⁸ Als zienswijzen naar voren worden gebracht over het ontwerpbesluit, dan wordt een besluit geldelijke regelingen pas vastgesteld nadat het ruilbesluit onherroepelijk is geworden.⁹⁹

Kosten en vergoedingen

In het Bkl is geregeld dat gedeputeerde staten in het besluit geldelijke regelingen de hoogte van de door de individuele eigenaren te betalen of te ontvangen bijdrage bepalen.¹⁰⁰ Onder omstandigheden kunnen eigenaren een algehele vergoeding in geld ontvangen voor de gronden die zij in de herverkaveling hebben ingebracht.¹⁰¹ Verder wordt in de Omgevingswet bepaald dat het verschil in oppervlakte, hoedanigheid of gebruiksmogelijkheden tussen de ingebrachte en de toegedeelde kavels met de eigenaren in geld wordt verrekend.¹⁰²

Waardebepaling

Met het oog op de bedoelde algehele vergoeding in geld en de verrekening in geld moeten gedeputeerde staten de agrarische verkeerswaarde van de percelen bepalen.¹⁰³ Het Bkl regelt daarvoor dat de agrarische verkeerswaarde van gronden wordt bepaald op

⁹⁵ Artikel 13.9, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

⁹⁶ Artikel 12.37 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁹⁷ Artikel 12.36 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁹⁸ Artikel 12.38, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

⁹⁹ Artikel 16.33k van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹⁰⁰ Artikel 9a.17 Bkl.

¹⁰¹ Artikel 12.31 en artikel 12.33 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹⁰² Artikel 12.39 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹⁰³ Artikel 12.37, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

basis van het prijsniveau van de landbouwgronden die in het herverkavelingsboek in het jaar voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpuijbesluit zijn verkocht.¹⁰⁴

Schatting

Op grond van de Omgevingswet moeten gedeputeerde staten de waardeverandering die het inrichten voor de onroerende zaken meebrengt en de geldelijke verrekeningen tussen de oude en de nieuwe eigenaren bij de overgang van onroerende zaken schatten.¹⁰⁵ Daarvoor wordt in dit aanvullingsbesluit geregeld dat de toestand van de gronden wordt bepaald aan de hand van één of meer factoren die bedoeld zijn in artikel 9a.18, tweede lid, onder a en b, Bkl (de zogenoemde objectieve factoren) en één of meer van de in dat artikellid, onder c tot en met g, bedoelde factoren (de zogenoemde subjectieve factoren).¹⁰⁶ De objectieve factoren hebben betrekking op de ontsluiting van huiskavels, landbouwbedrijfskavels of veldkavels en de waterhuishoudkundige toestand van kavels. De subjectieve factoren hebben betrekking op de kwaliteit van een toegewezen kavel in relatie tot andere kavels die aan dezelfde persoon zijn toegewezen en betreffen de ruimtelijke structuur van de kavels. Uitsluitend aan de hand van deze objectieve en subjectieve factoren kunnen de verschillen tussen inbreng en toewijzing worden bepaald en op geld worden gewaardeerd. Dit maakt het mogelijk om voor elke eigenaar het voordeel van de herverkaveling naar de mate van het nut te berekenen.

Verrekenposten

Verder regelt het Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit, dat gedeputeerde staten in het besluit geldelijke regelingen alle vergoedingen en te verrekenen objecten bij de verrekenposten opnemen die verband houden met de overgang van allerlei bijkomende zaken van de oude naar de nieuwe eigenaren.¹⁰⁷ Dit geldt bijvoorbeeld voor de waarde van gebouwen, werken, beplantingen en houtopstanden, voor de vestiging, regeling of opheffing van beperkte rechten, huren of lasten. Of deze posten zich voordoen en hoe ze in voorkomend geval gewaardeerd moeten worden, hangt nauw samen met de te ruilen onroerende zaken. Ook vindt verrekening plaats van waardevermeerderingen die eigenaren en gebruiksgerechtigden na de terinzagelegging van het inrichtingsprogramma hebben aangebracht op hun onroerende zaken. Voorwaarde voor deze verrekening is dat gedeputeerde staten met betrekking tot die landinrichtingsactiviteit een maatwerkvoorschrift hebben gesteld¹⁰⁸ en op die wijze met de wijzigingen hebben ingestemd. Met het stellen van een maatwerkvoorschrift wordt beoogd te voorkomen dat door het aanbrengen van waardevermeerderingen op onroerende zaken een doelmatige herverkaveling wordt gefrustreerd en de financiële gevolgen van de herverkaveling voor de gezamenlijke eigenaren negatief zouden worden beïnvloed. Als een eigenaar in plaats van nieuwe kavels een algehele vergoeding in geld toegewezen krijgt, wordt deze in de verrekening opgenomen. Voor de pachter bevat het besluit geldelijke regelingen de geldelijke verrekening, als gevolg van een algehele vergoeding in geld.

¹⁰⁴ Artikel 9a.2 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

¹⁰⁵ Artikel 12.38, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹⁰⁶ Artikel 9a.18 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

¹⁰⁷ Artikel 9a.19 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

¹⁰⁸ Artikel 12.40, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, en hoofdstuk 12 Bal. Zie hierover paragraaf 4.5.2 van deze nota van toelichting.

Geregeld is dat gedeputeerde staten voor de vaststelling van de verschillende verrekenposten verschillende tijdstippen moeten gebruiken.¹⁰⁹ De zogenoemde peiltijdstippen hebben betrekking op het tijdstip tot wanneer zich met betrekking tot een onroerende zaak wijzigingen kunnen voordoen, die van invloed zijn op de waardering van de onderscheiden verrekenposten. Gedeputeerde staten waarderen de objectieve en subjectieve factoren om de bijdrage van een eigenaar in de kosten, bedoeld in artikel 13.9, vierde lid, van de Omgevingswet te berekenen. De verrekenposten moeten worden gewaardeerd op basis van de waarde in het maatschappelijk verkeer.¹¹⁰ Daarbij moet een verrekenpost die het gevolg is van de overgang van een zaak of een recht naar een andere eigenaar voor de inbrengende eigenaar en de eigenaar die de zaak of het recht krijgt toegewezen op dezelfde waarde worden geschat, tenzij een andere waardering noodzakelijk is vanwege de bijzondere omstandigheden van het geval.

Omslag van de kosten

Ook wordt in het Bkl geregeld dat het besluit geldelijke regelingen per eigenaar de omslag van de kosten van de herverkaveling vermeldt.¹¹¹ Deze bestaan enerzijds uit het saldo van de specifiek voor zijn gronden gewaardeerde verrekenposten en anderzijds uit het aandeel van iedere eigenaar in de aan de eigenaren gezamenlijk toe te rekenen kosten. Onder die kosten worden verstaan de kosten van herverkaveling die gemaakt zijn voor het herverkavelingsblok. Op die kosten worden in mindering gebracht de kosten van herverkaveling die door een subsidie of andere overheidsbijdrage worden gedekt en de kosten van herverkaveling waarvan de betaling bij overeenkomst is verzekerd.¹¹² De kosten die ten laste van de eigenaren gezamenlijk komen, worden naar evenredigheid omgeslagen over de eigenaren aan de hand van een verdeelsleutel.¹¹³ Deze verdeelsleutel wordt berekend door het totaal van de aan de eigenaren toe te rekenen kosten te delen door het totaal van alle geldbedragen die zijn vastgesteld aan de hand van subjectieve en objectieve factoren. Het aandeel van een afzonderlijke eigenaar in de kosten van aan de eigenaren gezamenlijk toe te rekenen kosten wordt vervolgens berekend door de uitkomst van de deling te vermenigvuldigen met de aan een afzonderlijke eigenaar wegens de objectieve en subjectieve factoren toegerekende bedragen.

4.5 Landinrichtingsactiviteiten

4.5.1 Algemeen

Op grond van artikel 4.3, eerste lid, onder j, van de Omgevingswet, zoals die bepaling komt te luiden als gevolg van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, wordt met dit aanvullingsbesluit het in het Bal gereserveerde hoofdstuk 12 ingevuld met bepalingen over activiteiten die landinrichting betreffen (de 'landinrichtingsactiviteit'). Landinrichtingsactiviteiten zijn activiteiten die feitelijk of financieel gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van een inrichtingsprogramma.¹¹⁴ In het inrichtingsprogramma wordt het gewenste eindbeeld van de landinrichting geschetst en worden de concrete, feitelijke handelingen die zullen worden uitgevoerd,

¹⁰⁹ Artikel 9a.20 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

¹¹⁰ Artikel 9a.22 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

¹¹¹ Artikel 9a.23 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

¹¹² Artikel 13.9 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹¹³ Artikel 9a.23 Bkl, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

¹¹⁴ Zie artikel 3:14a van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

omschreven. Voor een goede uitvoering van de landinrichting is het van belang dat in het in te richten gebied geen activiteiten worden verricht die de uitvoering van het inrichtingsprogramma kunnen belemmeren. Te denken valt bijvoorbeeld aan het bouwen van opstallen, grondwerkzaamheden, zoals ontgronden of draineren, en het planten van bomen terwijl dat niet binnen de bestaande bedrijfsvoering past.

Met hoofdstuk 12 van het Bal en artikel 12.40 van de Omgevingswet, zoals dat is opgenomen in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, wordt de strekking van artikel 35 Wilg opgenomen in het Bal. Zoals in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is uiteengezet, sluit deze omzetting van artikel 35 Wilg in algemene regels aan bij de stelselbreed gemaakte keuze dat het Rijk waar mogelijk met algemene regels werkt in plaats van met toestemmingsstelsels, wanneer het uit het oogpunt van de bescherming van de fysieke leefomgeving gewenst is om nationaal regels over bepaalde activiteiten te stellen.¹¹⁵

De regels in het Bal bevatten zowel algemene regels als mogelijkheden om daarvan af te wijken. De specifieke zorgplicht en de regels over de waardeverandering in de afdeling met inhoudelijke regels verschillen evenwel van de instrumenten zoals die gelden onder de Wilg en worden hieronder nader toegelicht.

4.5.2 Doelmatige uitvoering inrichtingsprogramma

Dit aanvullingsbesluit introduceert voor de doelmatige uitvoering van een inrichtingsprogramma¹¹⁶ een specifieke zorgplicht. Specifieke zorgplichten in het Bal geven voor een bepaalde activiteit het doel aan dat moet worden bereikt, zonder daarbij voor te schrijven met welke specifieke middelen dat doel moet worden bereikt, en zonder dat doel in kwantificeerbare termen te omschrijven. Voor een toelichting op de instrumenten specifieke zorgplicht, maatwerkregels en maatwerkvoorschriften wordt verwezen naar het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Bal.¹¹⁷

Voor de landinrichtingsactiviteit bepaalt de zorgplicht in het Bal dat nadelige gevolgen voor de doelmatige uitvoering van een inrichtingsprogramma zoveel mogelijk voorkomen, beperkt of ongedaan gemaakt moeten worden. Deze verplichting geldt vanaf het moment dat het ontwerp-inrichtingsprogramma ter inzage wordt gelegd. De specifieke zorgplicht strekt er bovendien in ieder geval toe dat de doelmatige uitvoering van een inrichtingsprogramma niet ernstig wordt belemmerd. Wat deze zorgplicht in individuele gevallen inhoudt, is afhankelijk van de inhoud van het inrichtingsprogramma. Een handeling kan op het ene perceel het uitvoeren van het inrichtingsprogramma belemmeren, terwijl die handeling op een ander perceel onder de normale bedrijfsvoering kan vallen en dan geen belemmering voor het uitvoeren van het inrichtingsprogramma vormt.

De specifieke zorgplicht past bij het uitgangspunt van vertrouwen, dat centraal is gesteld in de stelselherziening van de Omgevingswet. Bij dit vertrouwen borgen de beginselen van behoorlijk bestuur dat het bevoegd gezag op zorgvuldige wijze omgaat met de

¹¹⁵ Paragraaf 4.2, onder het kopje Algemene regels, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

¹¹⁶ Voor een toelichting op de overgang van inrichtingsplan naar inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit wordt verwezen naar de paragrafen 2.1.3.2, onder 'Wetgevingstechnische uitgangspunten', 4.2, 7.3.2 en 7.3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

¹¹⁷ Paragraaf 3.1 en 3.4 van Stb. 2018, 293.

specifieke zorgplicht, zoals door het verbod op willekeurige uitoefening van de bevoegdheid en het beginsel van gelijke behandeling van gelijke gevallen. Bovendien vereist artikel 4.5 van de Omgevingswet dat het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift stelt die bevoegdheid uitoefent met hetzelfde oogmerk als geldt voor het stellen van de algemene regels waarop het maatwerkvoorschrift ziet, in dit geval "met het oog op een doelmatige uitvoering van een inrichtingsprogramma". Via de rechtsbescherming kan de initiatiefnemer of een derde-belanghebbende zich daarop beroepen. Bij een evenwichtige toepassing van de specifieke zorgplicht, dat wil zeggen het geven van een specifieke zorgplicht in algemene regels, hoort in ieder geval dat voor de initiatiefnemer redelijkerwijs te voorzien moet zijn wat de specifieke zorgplicht in een concreet geval inhoudt. Is dat niet het geval, dan is het stellen van een maatwerkvoorschrift de aangewezen weg.

De specifieke zorgplicht gaat niet zo ver dat daaronder ook het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen valt die in redelijkheid voor degene die de activiteit verricht niet te voorzien zijn. In dergelijke situaties zal het bevoegd gezag eerst moeten concretiseren dat maatregelen nodig zijn. Deze concretisering kan de vorm hebben van het stellen van een maatwerkvoorschrift.

De specifieke zorgplicht in het Bal komt in de plaats van artikel 35, eerste lid, Wilg. Die bepaling bevat een verbod om de verwezenlijking van een inrichtingsplan ernstig te belemmeren. Van dat verbod kan op grond van artikel 35, eerste lid, Wilg een ontheffing worden verleend. Het Bal kent dat instrument niet; om algemene regels in te vullen of om daarvan af te wijken kan onder de Omgevingswet en het Bal gebruik worden gemaakt van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften. Binnen de systematiek van het Bal is het evenwel niet mogelijk om door middel van maatwerkregels of maatwerkvoorschriften af te wijken van een specifieke zorgplicht: door de koppeling van de specifieke zorgplicht aan het oogmerk – dat de begrenzing vormt van de belangen waarvoor de algemene regels zijn gesteld – moet een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift altijd binnen de reikwijdte en strekking van de specifieke zorgplicht blijven.¹¹⁸ De mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing uit het oude recht is in het Bal dus vervangen door een algemene regel met de mogelijkheid van maatwerk. Voor de uitvoeringspraktijk van de landinrichting brengt deze wijziging geen wezenlijke veranderingen mee. Onder de Wilg fungeert de verbodsbepaling namelijk al als een aanleiding voor overleg tussen het bevoegd gezag en de betrokken eigenaren of gebruikers om tot een oplossing te komen die enerzijds tegemoetkwam aan de wensen en behoeften van de eigenaren of gebruikers en anderzijds aan het belang van een onbelemmerde uitvoering van het inrichtingsplan. Als het bevoegd gezag en betrokkenen zo'n concrete oplossing hebben gevonden, zoals het tijdelijk in gebruik geven van gronden,¹¹⁹ wordt aan de formele toepassing van het ontheffingsinstrument in de vorm van een beslissing op een daartoe strekkende aanvraag niet toegekomen. Deze uitvoeringspraktijk sluit goed aan bij de systematiek van het Bal en kan onder het Bal ongewijzigd worden voortgezet.

Dit aanvullingsbesluit maakt het zoals hiervoor aangegeven mogelijk om de specifieke zorgplicht voor landinrichtingsactiviteiten nader in te vullen met

¹¹⁸ Zie hierover de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 2.12 en 2.13 Bal.

¹¹⁹ Het tijdelijk in gebruik geven van gronden is ook onder het huidige recht mogelijk op grond van artikel 12.21 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

maatwerkvoorschriften.¹²⁰ Hierbij zijn de hoofdkeuzes gevolgd die in het Bal over maatwerkvoorschriften zijn gemaakt.¹²¹

Maatwerkvoorschriften zijn beschikkingen, gesteld over een concrete landinrichtingsactiviteit. Ze kunnen ambtshalve door gedeputeerde staten worden gesteld naar aanleiding van toezicht, of op verzoek, zowel van degene die de activiteit verricht als van een derde. Ze zijn gericht tot degene die de activiteit verricht, dus een bepaald persoon of een bepaald bedrijf. Als gedeputeerde staten een maatwerkvoorschrift stellen over een landinrichtingsactiviteit, kan deze doorgang vinden met inachtneming van dat voorschrift.

4.5.3 Waardeverandering

In het Bal, zoals dat wordt gewijzigd door dit aanvullingsbesluit, wordt verder bepaald dat de waarde van een onroerende zaak die in een herverkavelingsblok ligt, niet mag worden veranderd door een eigenaar of gebruiksgerechtigde van die zaak.¹²² Bij een dergelijke verandering kan gedacht worden aan het aanbrengen van een beregeningsinstallatie op de onroerende zaak of het inplanten van de onroerende zaak met bomen.

De verplichting geldt vanaf het moment waarop het inrichtingsprogramma is bekendgemaakt. Het bevoegd gezag kan, met in achtneming van het oogmerk voor de landinrichtingsactiviteit, besluiten om bij maatwerkvoorschrift af te wijken van deze algemene regel.¹²³ Daarmee is geborgd dat gedeputeerde staten kunnen afwijken als omstandigheden in individuele gevallen dat nodig maken. In een maatwerkvoorschrift kunnen desgewenst aanvullende voorschriften worden opgenomen, zoals de voorwaarden waaraan bij het afwijken van deze algemene regel moet worden voldaan. Voor een toelichting op het instrument maatwerkvoorschriften wordt verwezen naar het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Bal.¹²⁴

Artikel 12.7 van het Bal in combinatie met de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften vormt de omzetting van artikel 35, tweede lid, Wilg. Dit lid gebiedt de eigenaren of gebruiksgerechtigden van een tot een herverkavelingsblok behorende onroerende zaak om de waarde van die onroerende zaak gelijk te houden. Om de waarde te behouden moet de eigenaar of gebruiksgerechtigde zich onthouden van handelingen die de waarde kunnen beïnvloeden. Ook mag hij geen handelingen achterwege laten die door een normale bedrijfsvoering werden geëist, voor zover die een waardeveranderend effect zullen hebben.

Van de verplichting om de waarde van de onroerende zaak onveranderd te houden kan op grond van artikel 35, tweede lid, Wilg ontheffing worden verleend. Deze ontheffingsmogelijkheid is relevant voor de verrekening van waardevermeerderingen in het kader van de lijst der geldelijke regelingen. In het Bal is deze ontheffing zoals hierboven toegelicht vervangen door de bevoegdheid om een maatwerkvoorschrift te stellen. Dit maatwerkvoorschrift is het aanknopingspunt voor een daaropvolgend besluit over de verrekening van waardevermeerdering van de onroerende zaak in het besluit geldelijke regelingen. Dit is geregeld in artikel 12.40 van de Omgevingswet, dat

¹²⁰ Artikelen 12.4 en 12.5 Bal, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

¹²¹ Zie over deze hoofdkeuzes paragraaf 2.3.4 van de nota van toelichting bij het Bal.

¹²² Artikel 12.7 Bal, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

¹²³ Artikel 12.5, tweede lid, Bal, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

¹²⁴ Zie paragraaf 3.1 van de nota van toelichting bij het Bal.

daarmee de omzetting behelst van artikel 35, derde lid, Wilg. Verdere uitwerking in het Bal is niet nodig.

4.6 Overige regels voor landinrichting

In de voorgaande paragrafen is beschreven hoe de inhoud van het Bilg is omgezet naar het Bal en het Bkl. De regels zijn gemoderniseerd en ingepast in het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. Dit maakt de regels inzichtelijker en toegankelijker, met behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Deze omzetting en modernisering zorgt ervoor dat een deel van de bepalingen uit het Bilg om verschillende redenen niet terugkeert.

In de systematiek van de Omgevingswet is, net als in de Wilg, een belangrijk deel van de regeling voor landinrichting vormgegeven in regels op het niveau van de wet in formele zin. Dat leidt ertoe dat sommige regels niet meer op het niveau van de algemene maatregel van bestuur zijn verankerd, maar in de Omgevingswet.¹²⁵ In het bijzonder zijn de nadere eisen die gesteld worden aan een kavelruilovereenkomst¹²⁶ niet overgenomen in het Bal of Bkl. In de Omgevingswet is de regeling van kavelruil opgenomen¹²⁷ en zijn ook de nadere eisen die gesteld worden aan een kavelruil landelijk gebied opgenomen.¹²⁸

Een ander uitgangspunt van de systematiek van de Omgevingswet is dat het aantal begrippen waar mogelijk wordt beperkt en dat begrippen maar een keer worden gedefinieerd. Zo worden de begrippen 'wet' en 'gebouw' niet door dit aanvullingsbesluit in een van de algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet opgenomen, omdat ze al zijn gedefinieerd in het Bkl. Aan de inhoud van de regeling voor landinrichting doet dit niets af. Regels over het vaststellen door gedeputeerde staten van uitgangspunten ten aanzien van de kavelconcentratie, de afstand van de veldkavels tot de bedrijfskavel, het maximumaantal kavels per bedrijfstype, de grootte van de kavels of de vorm van de kavels zijn opgegaan in de gestelde regels over het vooropstellen van doelmatigheid bij de toewijzing van rechten op kavels en de gegeven rangorde bij toewijzing van kavels.¹²⁹ Dit draagt bij aan een modern stelsel waarin het doel van een regel vooropstaat.

Tot slot keert een deel van de regels niet terug, omdat deze beleidsinhoudelijk verouderd zijn. Zo worden de zogenoemde 'LAC-signaalwaarden'¹³⁰ in de praktijk niet meer toegepast voor de beoordeling van de landbouwkundige geschiktheid van de

¹²⁵ Artikel 3 Bilg wordt voortgezet in artikel 12.31 van de Omgevingswet, artikel 5 Bilg wordt voortgezet in artikel 1.3 van de Omgevingswet, artikel 7 Bilg wordt voortgezet in de artikelen 12.3 en 12.24, tweede lid, van de Omgevingswet, artikel 19 Bilg wordt voortgezet in artikel 12.39 van de Omgevingswet, en artikel 22 Bilg wordt voortgezet in artikel 12.24, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet. Met uitzondering van artikel 1.3, betreft het bepalingen van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹²⁶ Artikel 31a Bilg.

¹²⁷ Afdeling 12.6 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹²⁸ Artikel 12.47 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹²⁹ Artikel 4 Bilg heeft geen meerwaarde ten opzichte van de bepaling in artikel 9a.11 Bkl.

¹³⁰ LAC is Landbouw Advies Commissie Milieukritische stoffen.

bodem.¹³¹ De landbouwkundige geschiktheid van verontreinigde gronden wordt intussen op een andere manier beoordeeld bij herverkavelingsprocessen, waardoor de LAC-sigitaalwaarden niet langer nodig zijn. Dit element keert daarom niet terug in de regels over de landbouwkundige geschiktheid in het aanvullingsbesluit.¹³² Verder is de Reconstructiewet concentratiegebieden per 1 juli 2014 ingetrokken, waardoor verwijzingen hiernaar niet langer nodig zijn.

4.7 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

Samengevat zijn de volgende wijzigingen aangebracht ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving:

- De overlegverplichtingen uit het Bilg zijn vervangen door het inhoudelijke criterium dat de aanpassing van een perceelsgrens niet mag leiden tot een onevenredige gebruiksbeperking van een gebouw. Deze norm, die altijd al de achtergrond van de verplichtingen vormde, past beter in het nieuwe stelsel en beschermt de belangen van eigenaren en gebruikers.
- De verboden en ontheffingen uit artikel 35, eerste en tweede lid, Wilg zijn omgezet in de zorgplicht en algemene regels in het Bal en de daarbij behorende mogelijkheden voor maatwerk. Hiermee wordt dit instrumentarium passend gemaakt in het nieuwe stelsel, met behoud van het beschermingsniveau.
- De bepalingen uit het Bilg zijn aangepast aan de systematiek en terminologie van de Omgevingswet. Een aantal begripsomschrijvingen en een aantal inhoudelijke bepalingen of elementen daarvan uit het Bilg keren niet terug, omdat deze niet langer nodig zijn of al op andere plaatsen in het stelsel zijn gedefinieerd. Het geheel aan begrippen en bepalingen wordt zo geüniformeerd en vereenvoudigd.

¹³¹ Het zijn signaalwaarden van milieukritische stoffen in de bodem met het oog op de landbouwkundige gebruiksmogelijkheden van verontreinigde gronden. Ze zijn in 1986 opgesteld en in 1991 herzien door de werkgroep Verontreinigde gronden van de LAC.

¹³² De LAC-sigitaalwaarden staan in artikel 13 Bilg. Voor het overige bevat artikel 9a.9 Bkl de voortzetting van deze bepaling.

5 Kostenverhaal

5.1 Inleiding

Met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet wordt de regeling voor grondexploitatie in de Omgevingswet gewijzigd tot een regeling voor kostenverhaal. Hoofdstuk 12 van de Omgevingswet wordt met het wetsvoorstel vervangen door afdeling 13.6. Deze nieuwe afdeling verplicht bestuursorganen om de kosten die het bestuursorgaan maakt voor aangewezen werken, werkzaamheden en maatregelen (hierna ook: de kostensoorten) te verhalen op de initiatiefnemers die aangewezen activiteiten verrichten en profijt hebben van die werken, werkzaamheden en maatregelen. Kostenverhaal op grond van het omgevingsplan kan plaatsvinden voor zover aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid is voldaan (de zogenoemde ppt-criteria): de locatie moet profijt hebben van de werken, werkzaamheden en maatregelen, de kosten moeten toerekenbaar zijn aan de activiteiten en de kosten moeten evenredig worden omgeslagen over alle gebieden die er profijt van hebben.¹³³ 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.

Aan de verplichting tot kostenverhaal kan worden voldaan via privaatrechtelijke weg¹³⁴ en via publiekrechtelijke weg. Als geen overeenkomst tot stand is gekomen, moet de publiekrechtelijke weg worden gevolgd. Het kostenverhaal moet dan worden geregeld via het omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In dat geval moeten in het omgevingsplan¹³⁵ in ieder geval regels worden opgenomen over de kostenverhaalsgebieden waarvoor de verhaalbare kosten worden verhaald, de redelijkerwijs te verwachten gebiedsoverstijgende werken, werkzaamheden en maatregelen, de wijze van verdeling van de kosten, de raming van de kosten en de eindafrekening. Belangrijke uitgangspunten van de regeling voor grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro)¹³⁶ zoals contractsvrijheid, de hierboven genoemde ppt-criteria en de financiële haalbaarheid voor initiatiefnemers, blijven gehandhaafd.

Met afdeling 13.6 van de Omgevingswet wordt niet beoogd een verandering aan te brengen in de praktijk van het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten over kostenverhaal. De inhoud van overeenkomsten hoeft derhalve niet te voldoen aan de ppt-criteria. Wel zullen die criteria in de praktijk een zekere reflexwerking hebben op privaatrechtelijk kostenverhaal.

Tegelijk wordt met het wetsvoorstel beoogd meer flexibiliteit te bieden bij het kostenverhaal. Het biedt zowel de mogelijkheid om de huidige praktijk van kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling voort te zetten, als een regeling voor

¹³³ Artikel 13.11, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹³⁴ Artikel 13.13 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹³⁵ Op grond van artikel 13.14, derde lid, van de Omgevingswet geldt dit ook voor het projectbesluit of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

¹³⁶ Paragraaf 3.3.c van de memorie van toelichting van de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, Kamerstukken II, 2004/05, 30 218, nr. 3.

kostenverhaal bij het organisch ontwikkelen van gebieden, waarbij er nog onzekerheden zijn over het eindbeeld en de termijn waarbinnen de activiteiten gerealiseerd worden. De keuze voor een van beide systemen is gekoppeld aan het objectieve criterium 'tijdvak'. Het kenmerkende onderscheid tussen de twee benaderingen zit in het vastleggen van het tempo van de ontwikkeling.¹³⁷ In de praktijk zullen de te verhalen kosten bij integrale en organische gebiedsontwikkeling op een andere wijze worden berekend en verdeeld. Voor beide systemen geldt dat de daadwerkelijke afrekening plaatsvindt met de beschikking bestuursrechtelijk geldschuld die gebaseerd moet zijn op actuele ramingen van de kosten.

Het uitgangspunt is bij integrale gebiedsontwikkeling dat de gehele locatie volledig wordt ontwikkeld. De kosten van alle gronden moeten dan worden geraamd en verhaald. Dus ook de inbrengwaarde en de sloop- en saneringskosten van gronden van particuliere eigenaren, waarop aangewezen activiteiten zijn toegestaan. Zo vindt volledige verevening plaats. Bij de vaststelling van de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld worden deze kosten vervolgens afgetrokken van de individuele bijdrage. Bij organische gebiedsontwikkeling zijn er onzekerheden over het eindbeeld, de kosten, het programma en het tempo en kiest het gemeentebestuur een faciliterende rol. Ook zullen de gemeentelijke investeringen vaak afhankelijk worden gemaakt van de voortgang van initiatieven in het gebied. Als er niets gebeurt, zal het gemeentebestuur ook geen openbare werken gaan aanleggen. Bij organische gebiedsontwikkeling zijn er meer onzekerheden waarmee rekening gehouden moet worden. Het is dan niet mogelijk – anders dan bij integrale gebiedsontwikkeling – om de kosten van alle gronden te ramen en verhalen. Daarom introduceert het wetsvoorstel het kostenplafond, waardoor er gewerkt kan worden met één of meer representatieve scenario's voor de te verwachten ontwikkelingen. In het kostenplafond hoeven alleen de kosten – waaronder de inbrengwaarden – opgenomen te worden voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn voor het openbare gebied. Het plafond biedt flexibiliteit omdat het omgevingsplan niet aangepast hoeft te worden als de ontwikkeling van het gebied anders verloopt dan in het verwachte scenario, voor zover de daarbij horende kosten onder het kostenplafond blijven.

In het Omgevingsbesluit, zoals gepubliceerd in het Staatsblad,¹³⁸ zijn in afdeling 8.4 nadere regels opgenomen over de grondexploitatie in aanvulling op en ter uitwerking van de Omgevingswet. Een deel van die regels kan blijven bestaan, zoals de aanwijzing van de kostenverhaalsplichtige activiteiten (artikel 8.13) en de mogelijkheden om af te zien van kostenverhaal (artikel 8.14). Een deel moet worden herzien als gevolg van de Omgevingswet, zoals die door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet wordt gewijzigd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de hiervoor al genoemde kostensoortenlijst, de regels over de ramingen van de inbrengwaarde en waardevermeerdering, de regels over de eindafrekening en de regels over woningbouwcategorieën. Een deel van de regels kan vervallen, omdat de inhoud hiervan al is vervat in de Omgevingswet, niet langer past bij de nieuwe regeling voor kostenverhaal of niet langer nodig is. Dit betreft bijvoorbeeld de regels over de macro-aftopping respectievelijk de regels over de exploitatieopzet en –bijdrage. Dit besluit voorziet in deze aanpassingen. Met de wijzigingen wordt bereikt dat de bepalingen beter passen bij de wettelijke regeling voor kostenverhaal die met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet wordt opgenomen in de Omgevingswet.

¹³⁷ Zie hierover paragraaf 9.3.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

¹³⁸ Stb. 2018, 290.

Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht, namelijk een vergroting van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht en het bereiken van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.

In de volgende paragrafen worden de delegatiegrondslagen beschreven en worden per delegatiegrondslag de wijzigingen toegelicht die met dit aanvullingsbesluit in het Omgevingsbesluit en het Besluit kwaliteit leefomgeving worden aangebracht.

Kostenverhaal is ook verplicht bij een projectbesluit en een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dat brengt met zich mee dat ook provincies en het Rijk¹³⁹ in bepaalde gevallen kosten moeten verhalen, bijvoorbeeld de kosten voor de ontwikkeling van een regionaal bedrijventerrein door de provincie. Omwille van de leesbaarheid van dit hoofdstuk worden niet steeds de opties van kostenverhaal door de provincies en het Rijk genoemd. In plaats daarvan beschrijft deze toelichting het kostenverhaal vanuit het gezichtspunt van de gemeente bij wijziging van het omgevingsplan. Hetgeen hierna volgt geldt dus ook voor kostenverhaal door de provincies en het Rijk.

5.2 Delegatiegrondslagen en leeswijzer

Dit hoofdstuk gaat in op de uitwerking van de volgende delegatiegrondslagen uit de Omgevingswet:

- het aanwijzen van werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan de kosten kunnen worden verhaald, de zogenoemde kostensoorten (artikelen 13.11, eerste lid, en 13.15, derde lid);
- het aanwijzen van activiteiten waarop de kosten kunnen worden verhaald (artikel 13.11, eerste lid);
- het afzien van kostenverhaal (artikel 13.11, tweede lid);
- het bepalen van de inbrengwaarde en de raming van de waardevermeerdering (artikel 13.17, tweede lid);
- een eindafrekening op verzoek (artikel 13.20, zesde lid);
- het stellen van een instructieregel over in een omgevingsplan of projectbesluit op te nemen regels over woningbouwcategorieën (artikel 2.24).

De nadere regels voor het kostenverhaal staan in afdeling 8.4 van het Omgevingsbesluit.¹⁴⁰ Met dit aanvullingsbesluit worden wijzigingen aangebracht in de artikelen in die afdeling. De instructieregel over in een omgevingsplan of projectbesluit op te nemen regels over woningbouwcategorieën wordt opgenomen in een nieuw artikel in hoofdstuk 5 van het Bkl.

De aanwijzing van de kostensoorten wordt toegelicht in paragraaf 5.3 van deze nota van toelichting. De aangewezen activiteiten komen aan de orde in paragraaf 5.4. De mogelijkheden om van kostenverhaal af te zien worden toegelicht in paragraaf 5.5.

¹³⁹ Het waterschap kan ook een projectbesluit nemen, maar uitsluitend voor projecten voor het watersysteem. Daarvan kunnen aangewezen activiteiten deel uitmaken, zoals een sluiscomplex. De kosten zijn niet toerekenbaar aan een kostenverhaalsgebied, omdat deze voorzieningen bekostigd worden uit de watersysteemheffing. Overigens zullen deze activiteiten geen opbrengsten genereren, zodat kostenverhaal ook om die reden niet aan de orde zou zijn.

¹⁴⁰ Stb. 2018, 290.

Paragraaf 5.6 gaat in op de bepaling van de inbrengwaarde en de raming van de waardevermeerdering. Paragraaf 5.7 gaat in op de eindafrekening en de tussentijdse eindafrekening. De instructieregel over in een omgevingsplan of projectbesluit op te nemen regels over woningbouwcategorieën komt aan de orde in paragraaf 5.8. Ten slotte geeft paragraaf 5.9 een samenvatting van de wijzigingen die met dit aanvullingsbesluit worden aangebracht in de bepalingen in het Omgevingsbesluit.

5.3 Kostensoorten

Artikel 13.11 van de Omgevingswet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd welke kosten kunnen worden verhaald op de initiatiefnemers van kostenverhaalsplichtige activiteiten. Artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit¹⁴¹ bevat hiervoor een regeling en in bijlage IV bij het Omgevingsbesluit is een kostensoortenlijst opgenomen. Deze kostensoortenlijst bevat de kostensoorten die nodig zijn om een kostenverhaalsgebied geschikt te maken voor nieuwe ontwikkelingen, waaronder bebouwing.

Met dit aanvullingsbesluit wordt de kostensoortenlijst in het Omgevingsbesluit aangepast. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- de kostensoortenlijst is gesplitst in twee onderdelen: onderdeel A bevat de door de overheid te maken kosten en onderdeel B de door initiatiefnemer van de bouwactiviteit te maken kosten;
- in de kostensoortenlijst zijn drie kostensoorten geëxpliciteerd, te weten: de kosten van de aanleg van warmtenetten (voor zover die niet bekostigd kunnen worden uit gebruikerstarieven), gebouwde fietsenstallingen en ondergrondse afvalopslag;
- voor de duidelijkheid is de kostensoort 'compensatie van in het gebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen' weer expliciet vermeld.

Overigens is de kostensoortenlijst toegankelijker gemaakt door de kostensoorten te plaatsen in de volgorde waarin ze in het proces van plannen, ontwikkelen en bouwen aan de orde zijn. Tevens zijn wijzigingen aangebracht in verband met de nieuwe terminologie van de Omgevingswet.

De kostensoortenlijst is gesplitst in twee onderdelen omdat de Omgevingswet, zoals die wordt gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, twee vormen van kostenverhaal kent, namelijk kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling ('met tijdvak') en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling ('zonder tijdvak'). Onderdeel A bevat de kosten voor de kostenverhaalslocatie als geheel. Hieronder vallen niet alleen de kosten van de aanleg van openbare werken, maar bijvoorbeeld ook de kosten van het voorbereiden en vaststellen van het omgevingsplan en het daarmee verbonden onderzoek. Dit onderdeel is in alle gevallen van toepassing. Onderdeel B betreft de kosten voor het verwerven en bouw- en woonrijp maken van de kavels waarop bouwplannen worden gerealiseerd. Deze kosten zijn alleen van toepassing bij integrale gebiedsontwikkeling. Ze worden meegenomen in de raming van de kosten die wordt opgenomen in het omgevingsplan.

¹⁴¹ Stb. 2018, 290.

Het onderscheid tussen de onderdelen A en B van de kostensoortenlijst is voorts van belang bij het berekenen van de kostenverhaalsbijdrage. Bij integrale gebiedsontwikkeling geldt dat op de kostenverhaalsbijdrage in mindering worden gebracht:¹⁴²

- a. de inbrengwaarde van de gronden; en
- b. de kosten die door de aanvrager van een beschikking bestuurlijke geldschuld zijn gemaakt.

Wat de inbrengwaarde betreft: de kostensoorten die tot de inbrengwaarde behoren zijn gespecificeerd door middel van een verwijzing naar onderdeel B van de kostensoortenlijst. Dit zijn in hoofdzaak dezelfde kosten als die in artikel 6.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening worden genoemd.¹⁴³

De door de aanvrager gemaakte kosten die in mindering worden gebracht op een kostenverhaalsbijdrage bij integrale gebiedsontwikkeling, zijn kosten die de aanvrager van een beschikking bestuurlijke geldschuld met goedvinden van de overheid voor zijn rekening heeft genomen. Daarbij gelden drie voorwaarden:

- 1^e het moet gaan om kosten die voorkomen in onderdeel A van de kostensoortenlijst;
- 2^e de kosten komen alleen voor vergoeding in aanmerking voor zover ze betrekking hebben op de gronden van de aanvrager;
- 3^e de kosten dienen lager of gelijk te zijn aan de raming in het omgevingsplan.

Een voorbeeld is dat een projectontwikkelaar met een gemeente afsprekt om voor de eigen gronden een ontwerp van het omgevingsplan voor te bereiden. Deze kosten worden dan bij de vaststelling van de beschikking bestuurlijke geldschuld verrekend.

Bij organische gebiedsontwikkeling worden bij het berekenen van de verschuldigde geldsom geen kosten in aftrek genomen. De reden daarvoor is dat het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling alleen betrekking heeft op de door de overheid te maken kosten van deel A van de kostensoortenlijst. In plaats daarvan wordt bij de vaststelling van de beschikking bestuurlijke geldschuld getoetst of de verschuldigde geldsom niet hoger is dan de waardevermeerdering van de grond.

Bij deze waardevermeerderingstoets is onderdeel B van de kostensoortenlijst ook van toepassing. De waardevermeerdering wordt berekend als het verschil tussen de opbrengst van de grond en de inbrengwaarde van de grond (kostensoorten B1 tot en met B4). Gelet op artikel 13.18, derde lid van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, is het – in tegenstelling tot integrale gebiedsontwikkeling – bij organische gebiedsontwikkeling niet mogelijk om via de beschikking bestuurlijke geldschuld kosten te verrekenen tussen de overheid en de initiatiefnemer van de bouwactiviteit. Daarom is het raadzaam om in een privaatrechtelijke (posterieure) overeenkomst af te spreken dat de initiatiefnemer in plaats van de overheid werkzaamheden zal uitvoeren die voorkomen in onderdeel A van de kostensoortenlijst en daarvoor een vergoeding zal ontvangen. Zo kan de hoogte van de specifieke investeringen ook worden afgestemd omdat het omgevingsplan daar bij

¹⁴² Artikel 13.18, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹⁴³ a. de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;
b. de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;
c. de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
d. de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

organische gebiedsontwikkeling geen uitsluitel over hoeft te geven. Dat is ook belangrijk in het kader van de aanbestedingsregels.

De raming van de kosten bij omgevingsplannen voor integrale gebiedsontwikkeling ('met tijdvak') of het maximum aan te verhalen kosten bij omgevingsplannen voor organische gebiedsontwikkeling ('zonder tijdvak') moet worden vastgelegd in het omgevingsplan. Zeker bij omgevingsplannen waarin de kostenposten gespecificeerd worden opgenomen is het aan te bevelen een regel in het omgevingsplan op te nemen dat kosten periodiek worden geïndexeerd (bijvoorbeeld op basis in het omgevingsplan genoemde indicatoren). Omdat er geen actualiseringsplicht voor het omgevingsplan bestaat is dit een eigen verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Nadere regels in dit besluit over indexering en actualisering worden niet nodig geacht en passen niet goed bij het flexibeler maken van de regeling voor kostenverhaal.

In verband met veranderingen in het klimaat-, energie- en mobiliteitsbeleid is nagegaan of het nodig is nieuwe werken, werkzaamheden en maatregelen aan de kostensoortenlijst toe te voegen. Bij deze analyse is onder andere gebruik gemaakt van het overzicht van klimaatadaptieve maatregelen van het portaal Ruimtelijke adaptatie¹⁴⁴, de maatregelenmatrix van het Deltaprogramma nieuwbouw en herstructurering¹⁴⁵, de studie Energie en Ruimte van de Vereniging Deltametropool¹⁴⁶ en studies naar nieuwe mobiliteitsconcepten. Uit deze analyse is gebleken dat de bestaande kostensoortenlijst in hoofdzaak nog steeds voldoet. In de toekomst zal het vooral nodig zijn om werken, werkzaamheden en maatregelen die al op de kostensoortenlijst staan op een andere manier aan te leggen. Zo gaat het bij watervoorzieningen niet langer alleen om riolen, vijvers en waterlopen, maar ook om wadi's, waterpleinen en ondergrondse opslagvoorzieningen, zoals infiltratiekratten. Begrippen als watervoorzieningen en groenvoorzieningen dienen ruim te worden uitgelegd. Dat maakt het mogelijk om nieuwe technieken toe te passen wanneer de bestaande technieken niet langer toereikend zijn. Hiermee is geen verbreding van de kostensoortenlijst beoogd, maar alleen verduidelijkt wat al mogelijk was onder de Wro. Verduidelijking bleek bijvoorbeeld nodig voor warmtenetwerken, gebouwde fietsenstallingen en faciliteiten voor tijdelijke ondergrondse opslag van huishoudelijk afval. Warmtenetwerken zullen een belangrijke rol spelen bij het gasloos maken van de woningvoorraad maar ook infrastructuur voor andere warmtealternatieven zoals waterstof en groen gas kunnen verhaald worden op grond van deze regeling, voor zover de aanleg daarvan niet in de verbruikerstarieven is verwerkt. Gebouwde fietsenstallingen en ondergrondse afvalopslag zijn nodig bij bouw in binnenstedelijke gebieden waar de ruimte schaars is. Daarnaast is de kostensoort compensatie van in het gebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen¹⁴⁷ weer expliciet opgenomen in de kostensoortenlijst, net als in de Wro. Deze kosten werden in het Omgevingsbesluit gerangschikt onder de kostensoort A9, de kosten die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Daardoor was niet voor iedereen duidelijk dat de regeling voor compensatie van de Wro was gehandhaafd.

In sommige gevallen kunnen de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die op de kostensoortenlijst staan ook uit verbruikerstarieven of via heffingen worden

¹⁴⁴ <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/>

¹⁴⁵ <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/resultaten-dpnh/resultaten-dpnh/>

¹⁴⁶ https://deltametropool.nl/nl/energie_en_ruimte

¹⁴⁷ Artikel 6.13, zesde lid, Wet ruimtelijke ordening.

betaald. Dat geldt bijvoorbeeld bij de aanleg van elektriciteitsnetwerken en rioleringen. Als de aanlegkosten van dergelijke voorzieningen via verbruikerstarieven of heffingen worden betaald, dan kunnen de kosten niet op grond van afdeling 13.6 van de Omgevingswet worden verhaald. Als de aanlegkosten worden verhaald via afdeling 13.6 van de Omgevingswet dan kunnen via de verbruikerstarieven of heffingen alleen de onderhouds- en afschrijvingskosten worden verhaald.

De kostensoortenlijst heeft een limitatief karakter. Het bevoegd gezag kan geen andere kosten verhalen dan op de kostensoortenlijst staan. Dat geldt niet alleen voor de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen binnen het kostenverhaalsgebied, waarvan alleen dat gebied profijt heeft, maar ook voor de kosten van de aanleg van zogenoemde gebiedsoverstijgende werken, werkzaamheden en maatregelen binnen en buiten het kostenverhaalsgebied, waarvan meerdere kostenverhaalsgebieden en de bestaande stad profijt hebben. Het gaat dan vooral om hoofdwegen, werken voor de waterhuishouding en recreatiegebieden. Ook voor gebiedsoverstijgende kosten geldt dat het moet gaan om kosten die op de kostensoortenlijst staan.

De Omgevingswet maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling regels te stellen over de hoogte en begrenzing van één of meer bij algemene maatregel van bestuur aangewezen kostensoorten. Hiervan wordt gebruik gemaakt voor een aantal zogenaamde plankosten. Daartoe behoren in elk geval de kosten van het vaststellen van diverse besluiten, de onderzoekskosten en de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van werken, werkzaamheden en maatregelen. Ook de kostensoort 'andere door het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden' behoort hiertoe. In de aanvullingsregeling zal meer gedetailleerd worden vastgelegd welke kosten tot de plankosten behoren.

5.4 Activiteiten

De regeling voor het verhalen van kosten op aangewezen activiteiten in afdeling 13.6 van de Omgevingswet, zoals die afdeling wordt ingevoegd via het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, is uitsluitend van toepassing als de aangewezen activiteit mogelijk wordt gemaakt door het wijzigen van het omgevingsplan en is daarom gekoppeld aan een besluit tot wijziging van het omgevingsplan, een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit.

In de Omgevingswet¹⁴⁸ is de regeling voor het verhalen van kosten toegespitst op het verhalen van kosten op initiatiefnemers die bouwactiviteiten verrichten. Daarbij gaat het om het bouwen van woningen of bijvoorbeeld gebouwen met een kantoor-, winkel- of bijeenkomstfunctie. In het Omgevingsbesluit¹⁴⁹ zijn die activiteiten uitgewerkt in een activiteitenlijst. Voor deze gevallen geldt dat ze zowel kosten voor publieke voorzieningen met zich meebrengen, als ook (aanzienlijke) grondopbrengsten genereren om die kosten te voldoen. Als er geen grondopbrengsten zijn, is uitbreiding van de activiteitenlijst alleen een verzwaring van de praktijk. Bij veel (binnenstedelijke) functiewijzigingen zal dit het geval zijn, bijvoorbeeld de transformatie van een winkel tot horecagelegenheid.

¹⁴⁸ Staatsblad 2016, 156.

¹⁴⁹ Staatsblad 2018, 290.

In de Omgevingswet wordt via het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet een grondslag opgenomen om het verhalen van kosten ook mogelijk te maken bij andere activiteiten dan bouwactiviteiten, namelijk activiteiten die door een functiewijziging van het omgevingsplan mogelijk worden gemaakt.¹⁵⁰ Gebleken is dat veel (binnenstedelijke) transformaties zoals het transformeren van kantoren naar woningen al onder de reikwijdte van het Omgevingsbesluit vallen, omdat het begrip 'verbouwen' in het Bbl wordt gedefinieerd als 'het gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten, anders dan vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert'. De daaronder vallende verbouwactiviteiten, zoals het verbouwen van gebouwen naar woningen, winkels, kantoren en horeca, vallen derhalve al binnen de reikwijdte van de activiteitenlijst zoals opgenomen in het Omgevingsbesluit, waarin hetzelfde begrip 'verbouwen' wordt gebruikt.

Daarnaast is uit gesprekken met gemeenten en ontwikkelende partijen gebleken dat de lijst met kostenverhaalsplichtige activiteiten, zoals opgenomen in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit, adequaat is. Het Omgevingsbesluit maakt het mogelijk niet alleen bouwactiviteiten aan te wijzen, maar ook gebruiksactiviteiten. In de internetconsultatie is het geschikt maken van recreatieparken voor permanente bewoning voorgesteld. Aan deze wens wordt niet tegemoetgekomen. Het daadwerkelijke verhaal van kosten is in deze gevallen complex; niet is aangetoond dat hieraan een brede behoefte bestaat, terwijl met het heffen van baatbelasting de kosten mogelijk ook kunnen worden verhaald.

Dit aanvullingsbesluit bevat daarom, afgezien van enige technische verbeteringen, geen wijzigingen in de activiteitenlijst van het Omgevingsbesluit. De grondslag in de Omgevingswet biedt wel de mogelijkheid om in de toekomst snel in te spelen op nieuwe opgaven.

5.5 Afzien van kostenverhaal en relatie met andere vormen van kostenverhaal

De verplichting tot het toepassen van de wettelijke regeling voor het verhalen van kosten is beoogd als (en werkt in de praktijk ook als) een belangrijke stok-achter-de-deur om het verhalen van kosten te regelen via een overeenkomst. In artikel 8.14 van het Omgevingsbesluit¹⁵¹ zijn drie gevallen opgenomen waarin het bevoegd gezag kan afzien van het verhalen van kosten met toepassing van de regeling voor kostenverhaal in de Omgevingswet. Dat is wanneer:

- het totaal van de te verhalen verschuldigde geldsommen in het exploitatiegebied minder bedraagt dan € 10.000;
- er geen verhaalbare kosten als bedoeld in de onderdelen A3 tot en met A9 van bijlage IV zijn; of
- de verhaalbare kosten alleen de aansluiting van een locatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

Het aanvullingsbesluit brengt hierin geen inhoudelijke wijzigingen aan, omdat uit de internetconsultatie over de aanvullingswet geen aanwijzingen zijn gekomen dat de huidige lijst met vrijstellingen niet zou voldoen. Wel worden de terminologie en de

¹⁵⁰ Artikel 13.11, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹⁵¹ Staatsblad 2018, 290.

verwijzing naar de bijlage aangepast. Omdat het begrip 'exploitatiebijdragen' niet langer gehanteerd wordt als gevolg van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, is dit vervangen door de verschuldigde geldsommen. Dit brengt tot uiting dat de geldsommen, die verschuldigd zijn op grond van artikel 13.18 van de Omgevingswet, voor zover ze in totaal minder bedragen dan € 10.000 het bestuursorgaan af kan zien van kostenverhaal.

Het verhalen van kosten via de regeling in de Omgevingswet en dit aanvullingsbesluit heeft voorrang op andere vormen van kostenverhaal, zoals de baatbelasting, met uitzondering van de kosten voor energie-infrastructuur. Die worden verhaald op grond van de energiewet- en regelgeving. In de praktijk komen er buiten het verhalen van de kosten op grond van afdeling 13.6 van de Omgevingswet, ook nog een aantal vormen van kostenverhaal voor, waarvoor geen specifieke wettelijke grondslag is gegeven. Daaraan worden in de rechtspraak strenge eisen gesteld. Gedoeld wordt op het verhalen van kosten naar aanleiding van een vergunning of ontheffing, gerelateerd aan een verordening of bestemmingsplan. Voorbeelden daarvan zijn de kosten van een rioolaansluiting of het maken van een inrit, of de betaling van een bedrag aan de gemeente als niet kan worden voldaan aan een herplantplicht van bomen of het realiseren van voldoende parkeerruimte op eigen terrein. Als de daarmee gemoeide kosten niet worden veroorzaakt door een kostenverhaalsplichtige activiteit, blijft deze vorm van kostenverhaal dus mogelijk naast de toepassing van afdeling 13.6 van de Omgevingswet. Als wordt voldaan aan de in de rechtspraak ontwikkelde eisen, kan een omgevingsplan dus een vergunningstelsel bevatten, waarbij in bepaalde gevallen financiële voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden die leiden tot het verhalen van kosten. Er zijn geen signalen dat de huidige praktijk voor het verhalen van kosten die zijn gemoeid met het maken van een rioolaansluiting, een herplantplicht of het voorzien in voldoende parkeerruimte niet kan worden voortgezet. De Omgevingswet en dit aanvullingsbesluit beogen daarom geen wijziging aan te brengen in de in de rechtspraak gestelde eisen.

5.6 Bepalen van de inbrengwaarde en raming van de waardevermeerdering

De inbrengwaarde van een perceel is de waarde van de gronden en de te verwijderen opstallen in de toestand voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan,¹⁵² inclusief de kosten van het bouw- en woonrijp maken. De waarde van de gronden moet op basis van een geobjectiveerde methode worden vastgesteld en moet worden gewaardeerd op basis van de werkelijke waarde aan de hand van de meest actuele gegevens ten tijde van de vaststelling van het omgevingsplan of de beschikking bestuurlijke geldschuld. Als het bevoegd gezag verouderde gegevens gebruikt voor het bepalen van de inbrengwaarde, bestaat het risico dat deze met succes wordt aangevochten. Het omgevingsplan bevat bij integrale gebiedsontwikkeling een raming van de kosten, waaronder de inbrengwaarden van de uitgeefbare percelen. Deze raming moet als vertrekpunt genomen worden bij het bepalen van de actuele inbrengwaarde als aftrekpost bij het vaststellen van de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld, zoals ook onder de Wro het geval was.

Er bestaan twee methoden om de inbrengwaarde vast te stellen:

¹⁵² Dat geldt ook voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en de vaststelling van een projectbesluit.

- Waardering op basis van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ). De Wet WOZ-waardering is niet toepasbaar bij alle gronden. In de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten van de Wet WOZ is namelijk een vrijstelling opgenomen voor gronden die voor land- of bosbouw bedrijfsmatig worden geëxploiteerd.
- Waardering met overeenkomstige toepassing van de artikelen 15.21 tot en met 15.24 van de wet, met dien verstande dat voor gronden die zijn onteigend of waarvoor een onteigeningsbeschikking is gegeven of die op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, de inbrengwaarde gelijk is aan de schadeloosstelling op basis van paragraaf 15.3.1 van de wet.

Voor beide wijzen van raming van de inbrengwaarde geldt dat ook de kosten van het bouw- en woonrijp maken betrokken moeten worden.

In dit aanvullingsbesluit¹⁵³ worden deze twee methoden mogelijk gemaakt. De waardering op basis van de werkelijke waarde bij onteigening was al opgenomen in de Wro en het Omgevingsbesluit. De Wet WOZ-waardering is toegevoegd vanwege de behoefte aan meer flexibiliteit en lagere bestuurlijke lasten. Deze methode biedt een objectieve grondslag en rechtsbescherming. Toevoeging van andere methoden is overwogen, maar daarvan is afgezien omdat die onvoldoende rechtszekerheid bieden. Opgemerkt wordt dat beide methoden binnen eenzelfde locatie voor kostenverhaal naast elkaar gebruikt kunnen worden. In de rede ligt daarom dat als er een WOZ-waardering is, die dan gebruikt kan worden vanwege het gebruiksgemak en de lastenverlichting.

Bij het vaststellen van een omgevingsplan voor integrale gebiedsontwikkeling ('met tijdvak') dient de inbrengwaarde van alle tot ontwikkeling te brengen gronden te worden bepaald, omdat wordt gewerkt vanuit de fictie dat het gehele gebied wordt ontwikkeld. Deze inbrengwaarden worden opgenomen in de raming van de kosten die op grond van artikel 13.14, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet moet worden opgenomen in het omgevingsplan.

Onder de opbrengsten wordt de waarde van de gronden verstaan in het jaar waarin de bouwactiviteiten worden gerealiseerd.¹⁵⁴ De opbrengsten moeten worden gewaardeerd op basis van de marktwaarde van de betreffende activiteit. Hiermee wordt beoogd de bestaande praktijk voort te zetten en uitdrukking te geven aan de vereiste objectiviteit van die ramingen.¹⁵⁵ Waardering op basis van door de overheid vastgestelde prijzen is aanvaardbaar in geval van maatschappelijke functies, in het bijzonder sociale woningbouw. In de Omgevingswet is bepaald dat de kosten tot ten hoogste het bedrag van de opbrengsten mogen worden verhaald (de zogenaamde macroaftopping).¹⁵⁶

Bij het vaststellen van een omgevingsplan voor organische gebiedsontwikkeling ('zonder tijdvak') wordt alleen rekening gehouden met de inbrengwaarde van de gronden voor publieke werken. Binnen het op grond van artikel 13.15, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet in het omgevingsplan op te nemen maximum van de globaal te verhalen kosten per kostenverhaalsgebied zal het bestuursorgaan rekening houden met kosten als gevolg van de inbrengwaarden van de gronden die noodzakelijk zijn voor de aanleg van publieke werken.

¹⁵³ Artikel 8.16 van het Omgevingsbesluit, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

¹⁵⁴ Artikel 8.16 van het Omgevingsbesluit, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

¹⁵⁵ Artikel 13.17, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹⁵⁶ Artikel 13.14, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

Waardevermeerderingstoets

Bij omgevingsplannen voor organische ontwikkeling ('zonder tijdvak') vindt een zogenoemde 'waardevermeerderingstoets' plaats op grond van artikel 13.15, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet. Dit gebeurt op het moment dat het bestuursorgaan een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld afgeeft. Het bestuursorgaan moet dan aan een initiatiefnemer concreet kenbaar maken welke kosten geraamd of gemaakt zijn binnen het kostenverhaalsgebied. Ook wordt kenbaar gemaakt wat de geraamde waardevermeerdering is. De waardevermeerdering wordt berekend als het verschil tussen de opbrengst van de grond en de inbrengwaarde. Het kostenverhaal kan niet hoger zijn dan de geraamde waardevermeerdering. De opbrengsten worden bepaald door het toepassen van de verdeelsleutel zoals die in het omgevingsplan is opgenomen op de voorgenomen activiteit van de initiatiefnemer. Als de verdeelsleutel bepaalt dat het realiseren van een woning x opbrengt, en de activiteit is het realiseren van drie woningen dan zijn de opbrengsten 3x. De inbrengwaarde wordt bepaald met toepassing van artikel 8.17 van dit besluit, zoals hierboven omschreven. De kosten voor het bouwrijp maken – waaronder sloop- en saneringskosten – worden bepaald door de gemeente op dezelfde wijze als bij de kostenraming bij integrale gebiedsontwikkeling.

5.7 Eindafrekening en tussentijdse eindafrekening

Gemeenten moeten verplicht een regeling voor eindafrekening opnemen in het omgevingsplan.¹⁵⁷ Evenals andere regels in het omgevingsplan mag de gemeente deze regels aanpassen. Dat is mogelijk aan de orde als de gemeente in het omgevingsplan van een organische gebiedsontwikkeling overgaat naar een integrale gebiedsontwikkeling, of andersom. In die gevallen kan het wenselijk zijn dat bij de wijziging van het omgevingsplan met de initiatiefnemers die hun bijdrage al betaald hebben, een eindafrekening plaats heeft.

In het systeem van de Omgevingswet is een periode van 20 jaar of langer voor de daadwerkelijke realisatie van een gebiedsontwikkeling niet ondenkbaar. Om initiatiefnemers niet heel lang te hoeven laten wachten op de eindafrekening biedt de Omgevingswet ontwikkelende partijen de mogelijkheid om vanaf vijf jaar na betaling van hun bijdrage te verzoeken om een eindafrekening voor hun bijdrage¹⁵⁸, die gebaseerd is op zowel gemaakte als geraamde, nog niet gemaakte kosten.¹⁵⁹

5.8 Woningbouwcategorieën

In dit aanvullingsbesluit wordt aan het Bkl een instructieregel toegevoegd over het aanwijzen van locaties voor specifieke woningbouwcategorieën.

Op grond van het woonbeleid en de woningbehoefteprognoses dienen voor bepaalde doelgroepen woningen te worden gebouwd. Voor enkele categorieën voorziet de markt daar onvoldoende in. Dat betreft de categorieën sociale huur, particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels) en geliberaliseerde woningen voor middenhuur. In

¹⁵⁷ Artikel 13.14, eerste lid, onderdeel e, onder 2°, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹⁵⁸ Artikel 13.20, vierde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹⁵⁹ Artikel 8.19 van het Omgevingsbesluit, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit.

artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit¹⁶⁰ is het daarom mogelijk gemaakt om regels over die categorieën te stellen in het omgevingsplan. Sociale koop was daarin nog niet meegenomen. De categorie sociale koopwoningen is in dit aanvullingsbesluit toegevoegd naar aanleiding van de consultatiereacties en de uitkomsten van het onderzoek naar het gebruik van het bestemmingsplan en exploitatieplan voor regeling van sociale koop en naar de behoefte daaraan bij gemeenten.¹⁶¹

Bij het opstellen van de Aanvullingswet is geconcludeerd dat regels over woningbouwcategorieën gericht zijn op de ontwikkeling en het gebruik van de fysieke leefomgeving en daarom opgenomen kunnen worden in een omgevingsplan, zonder dat een nadere grondslag in de Omgevingswet nodig is. Dit zou artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit overbodig maken. Het is evenwel niet de bedoeling de aanwijzingsmogelijkheid geheel vrij te laten. Bij de aanwijzing van woningbouwcategorieën in het Omgevingsbesluit en eerder in het Bro is een nadrukkelijke afweging gemaakt over de noodzaak van het ingrijpen in de woningmarkt voor bepaalde categorieën. Geconcludeerd is dat die mogelijkheid behouden moet worden en het niet wenselijk is andere woningbouwcategorieën toe te voegen. Met dit aanvullingsbesluit komt daarom artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit te vervallen en wordt tegelijkertijd aan het Bkl een instructieregel over het stellen van regels over woningbouwcategorieën toegevoegd. Deze houdt in dat het bevoegd gezag in het omgevingsplan dezelfde categorieën mag aanwijzen als het Omgevingsbesluit mogelijk maakte.¹⁶² Daaraan is sociale koop toegevoegd. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat bij de woningen die niet zijn aangewezen voor een specifieke categorie het de initiatiefnemer vrijstaat de woning in elke door hem gewenste categorie te realiseren. Voor de regeling voor het verhalen van de kosten zal voor die woningen worden uitgetrokken van een opbrengst in de vrije sector.

Overigens kunnen de regels over woningbouwcategorieën alleen de bouw van woningen betreffen. Regels over woningbouwcategorieën kunnen niet worden gesteld over bestaande woningen.

5.9 Wijzigingen ten opzichte van het Omgevingsbesluit

Samengevat zijn de volgende wijzigingen aangebracht ten opzichte van de bepalingen over grondexploitatie in het Omgevingsbesluit zoals gepubliceerd in het Staatsblad:¹⁶³

- De artikelen over de activiteiten waarop kosten kunnen worden verhaald (artikel 8.13), over het afzien van kostenverhaal (artikel 8.14) en over de kostensoorten (artikel 8.15) worden redactioneel gewijzigd en daarmee afgestemd op andere onderdelen van de stelselherziening.
- In bijlage IV, de lijst met kostensoorten, is een onderscheid gemaakt in de te verhalen kosten voor integrale en organische gebiedsontwikkeling, als nadere uitwerking van de regeling die met de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is opgenomen in de Omgevingswet. Hiermee worden de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht gediend en het bereiken van een

¹⁶⁰ Stb. 2018, 290.

¹⁶¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/01/rapport-sociale-koopwoningen-in-het-bestemmingsplan>

¹⁶² Artikel 1.1, onder A, van dit aanvullingsbesluit.

¹⁶³ Stb. 2018, 290.

samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving bevorderd.

- In dit aanvullingsbesluit is een nadere regel gesteld over de tussentijdse eindafrekening.
- Door de wijzigingen die de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet in de Omgevingswet heeft aangebracht, wordt niet meer gesproken over een exploitatieopzet (artikel 8.16, eerste lid) of een exploitatiebijdrage (artikel 8.17). In plaats daarvan zijn artikelen opgenomen over de raming van de inbrengwaarde en de raming van de waardevermeerdering.
- De bepaling over de macro-aftopping (artikel 8.16, tweede lid) vervalt vanwege de opname hiervan in artikel 13.16, tweede lid, van de Omgevingswet.
- De bepalingen over inhoudelijke eisen over de inrichting van de locatie voor kostenverhaal (artikel 8.19) vervallen, omdat deze regels door het bevoegde bestuursorgaan kunnen worden gesteld in het omgevingsplan op grond van hoofdstuk 4 van de Omgevingswet.
- De bepaling over woningbouwcategorieën (artikel 8.20) vervalt in het Omgevingsbesluit en wordt vormgegeven als instructieregel voor het omgevingsplan in hoofdstuk 5 van het Bkl. Hiermee wordt de regel behouden en beter ingepast in het nieuwe stelsel. De categorie sociale koopwoningen is toegevoegd.

6 Toezicht en handhaving

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen ingegaan op het toezicht en de handhaving van de in dit besluit opgenomen regels.

In de memorie van toelichting van de Omgevingswet¹⁶⁴ en de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit¹⁶⁵ is in algemene zin ingegaan op toezicht en handhaving onder de Omgevingswet. In de nota van toelichting bij het Bal¹⁶⁶ is meer gericht ingegaan op activiteiten. En in de memorie van toelichting van de Aanvullingswet¹⁶⁷ is ingegaan op (interbestuurlijk) toezicht en handhaving van de regels in de Aanvullingswet. Dit hoofdstuk dient als een korte aanvulling daarop.

6.2 Toezicht en handhaving

Handhaving begint met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Het toezicht omvat een breed scala van activiteiten waartoe ook voorlichting behoort. Voorlichting kan een belangrijk preventief effect sorteren. Toezicht is voorts het actief verzamelen van informatie over een bepaalde activiteit om te onderzoeken of wordt voldaan aan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Als blijkt dat er activiteiten plaatsvinden die in strijd zijn met wet- of regelgeving, dan kunnen handhavingsmiddelen worden toegepast.

In de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet is uiteengezet dat handhaving naar de aard ervan vrijwel niet aan de orde is bij de instrumenten uit die wet. De instrumenten betreffen voor het grootste deel geen activiteiten als bedoeld in artikel 18.2 van de Omgevingswet en vallen daarom niet onder het bereik van die bepaling.

Artikel 18.2 is wel van toepassing op landinrichtingsactiviteiten die door middel van algemene regels worden gereguleerd. Voor het toezicht en de handhaving zijn de bepalingen van hoofdstuk 18 van de Omgevingswet afdoende. Op grond van artikel 18.2, eerste lid, van de Omgevingswet zullen gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor toezicht en handhaving op landinrichtingsactiviteiten, omdat zij met dit aanvullingsbesluit zijn aangewezen als het bevoegd gezag voor het stellen van maatwerkvoorschriften. Relevant aspect bij deze handhaving is dat de burgerbindende normen in dit geval een open karakter hebben (zorgplicht). Overtreding daarvan kan door gedeputeerde staten slechts worden gehandhaafd als er onmiskenbaar strijd is met de regel.

Bestuursrechtelijke handhaving kan ook aan de orde zijn bij gedoogplichten, maar alleen als de gedoogplicht in kwestie daarvoor is aangewezen.¹⁶⁸ Voor de gedoogplichten bij onteigening en landinrichting is dat niet nodig. Bestuursrechtelijke handhaving levert geen meerwaarde op voor deze gedoogplichten. Voor het effectueren van de

¹⁶⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 349 e.v.

¹⁶⁵ Stb. 2018, 290, blz. 207 e.v.

¹⁶⁶ Stb. 2018, 293, blz. 680 e.v.

¹⁶⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, paragraaf 10.3.

¹⁶⁸ Artikel 18.2, vierde lid, van de Omgevingswet.

gedoogplichten kan de 'sterke arm' worden ingeroepen wanneer de rechthebbende weigert toegang tot de betrokken gronden te verlenen. Bovendien is overtreding ervan strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Deze strafbaarstelling volstaat als sluitstuk van de handhaving van deze gedoogplichten. Voor deze gedoogplichten wordt dus geen bestuursrechtelijke handhavingstaak aan de bestuursorganen opgedragen.

6.3 Interbestuurlijk toezicht

In de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet¹⁶⁹ is uiteengezet dat voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden op grond van de Aanvullingswet vertrouwen het uitgangspunt is. Daarnaast zal een sober, doelmatig en terughoudend repressief toezicht worden uitgeoefend op de uitvoering van de taken en bevoegdheden op grond van de Aanvullingswet. Dit interbestuurlijk toezicht wordt in beginsel uitgevoerd door de naasthogere bestuurslaag. De generieke regelgeving die is opgenomen in de Gemeentewet, Waterschapswet, Provinciewet en Algemene wet bestuursrecht, alsmede de aanvullende regeling in de Omgevingswet,¹⁷⁰ bevatten hiervoor afdoende bepalingen. Daarom bevat dit aanvullingsbesluit geen aanvullende regels.

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, paragraaf 10.3.

¹⁷⁰ Voor de relaties tussen provincies en waterschappen en het Rijk biedt de Omgevingswet in aanvulling op de regeling in de Waterschapswet nog specifieke bevoegdheden voor indeplaatsstelling en vernietiging (paragraaf 2.5.3 van de Omgevingswet).

7 Effecten

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de effecten die dit besluit naar verwachting heeft op de Nederlandse samenleving. Aan bod komen achtereenvolgens de financiële effecten op burgers en bedrijven en op overheden, het effect op het milieu en het effect op de rechtspraak en de handhaafbaarheid.

Om voorafgaand aan de inwerkingtreding van de stelselherziening een inschatting te kunnen maken van de effecten van dit besluit voor de samenleving is een aantal onderzoeken gedaan en zijn toetsen uitgevoerd. Het gaat om de volgende toetsen en adviezen:

1. Adviescollege toetsing regeldruk;
2. Raad voor de Rechtspraak;
3. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
4. Integrale Adviescommissie Omgevingswet;
5. Autoriteit Persoonsgegevens;

De effecten die in dit hoofdstuk worden geschetst zijn ook betrokken bij de verwerking van de consultatie door de regering.

7.2 Financiële effecten

SIRA consulting heeft onderzoek gedaan naar de financiële effecten van de wijzigingen in de regelgeving rond grondeigendom.¹⁷¹ Het gaat daarbij om de Aanvullingswet grondeigendom, de relevante bepalingen uit het Omgevingsbesluit en dit aanvullingsbesluit.

Bij de financiële effecten gaat het om de regeldruk (nalevingskosten en administratieve lasten) en om de financiële kosten voor bedrijven en burgers (meestal gaat dat om leges, maar in dit geval om de gevolgen van kostenverhaal) en om bestuurlijke lasten voor overheden.

De wijzigingen in de regelgeving in het aanvullingsspoor grondeigendom kennen bij vier onderwerpen financiële effecten: bij het voorkeursrecht, onteigening, inrichting landelijk gebied en bij kostenverhaal.

Structurele effecten

De structurele financiële effecten van dit aanvullingsbesluit, zowel de effecten voor het burgers en bedrijfsleven als die voor bevoegd gezag zijn vrijwel nihil. Dit komt omdat de fundamentele keuzes bij grondeigendom al gemaakt zijn in de Aanvullingswet en in het Omgevingsbesluit. De uitwerking daarvan in dit aanvullingsbesluit beïnvloedt deze effecten niet. Het rapport van SIRA geeft echter een interessant inzicht in de totale financiële effecten bij grondeigendom die hieronder samengevat worden.

Bestuurlijke lasten

De wijzigingen in het voorkeursrecht, onteigening en inrichting landelijk gebied hebben in totaal een effect dat ligt tussen 0,7 miljoen extra lasten en 0,2 miljoen besparing per jaar. Deze effecten zijn vrijwel geheel toe te rekenen aan de Aanvullingswet en het Omgevingsbesluit. Het effect slaat voor meer dan 90% neer bij gemeenten.

De effecten rond kostenverhaal zijn groter. De effecten (die geheel zijn toe te rekenen aan de Aanvullingswet en het Omgevingsbesluit) tellen op tot 0,3 miljoen euro tot 1,5

¹⁷¹ SIRA Consulting B.V., 'Financiële effectentoets Aanvullingsspoor grondeigendom', 2019.

miljoen euro besparing per jaar. SIRA gaat er in haar rapport van uit dat een gemeente de kosten die de gemeente maakt rond het verhalen van kosten volledig verhaalt op initiatiefnemers. De besparing van 0,3 tot 1,5 miljoen euro zal dan ook uiteindelijk aan initiatiefnemers toevallen.

Rond kostenverhaal bestaat het hierboven genoemde financiële effect uit twee onderdelen. Allereerst geldt dat door de wijzigingen in de regelgeving bespaard wordt op kosten. Het gaat om een bedrag van ongeveer 2,6 à 3,9 miljoen euro per jaar. Daarnaast maakt de nieuwe variant van kostenverhaal het mogelijk dat gebiedsontwikkelingen plaats kunnen vinden die eerder niet mogelijk waren. Die gebiedsontwikkelingen brengen wel extra kosten met zich mee. Hierdoor bedragen per saldo de besparingen niet deze 2,6 miljoen à 3,9 miljoen euro, maar bedragen ze de hierboven genoemde 0,3 miljoen à 1,5 miljoen euro. Die extra gebiedsontwikkelingen leveren wel maatschappelijke baten op, bijvoorbeeld voor woningzoekenden.

Regeldruk en financiële kosten

Uit het onderzoek blijkt dat er slechts in zeer beperkte mate sprake is van regeldruk effecten (minder dan 0,1 miljoen euro). Deze worden veroorzaakt worden door de Aanvullingswet grondeigendom en het omgevingsbesluit. Hierboven is uiteengezet dat gemeenten besparingen realiseren in de kosten rond kostenverhaal en dat deze uiteindelijk toevallen aan initiatiefnemers. Bedrijven zullen dus de genoemde 0,3 miljoen à 1,5 miljoen euro per jaar besparen.

Eenmalige effecten

De regels over grondeigendom hebben ook eenmalige effecten die tot bestuurlijke lasten en financiële kosten kunnen leiden. Daarbij kan worden gedacht aan opleidingskosten, implementatielasten en de tijd die het kost om de nieuwe regels eigen te maken. Deze effecten worden echter beschouwd als een effect van de Aanvullingswet, omdat daarin nieuwe werkwijzen zijn vastgelegd en de meeste regels over grondeigendom zijn vastgelegd.

Bestuurlijke lasten

Bevoegd gezag, gemeenten en provincies, zullen enige tijd nodig hebben om kennis te nemen van de nieuwe regelgeving uit dit aanvullingsbesluit. Daarnaast geeft dit aanvullingsbesluit gemeenten de vrijheid om een aantal keuzes te maken in het grondbeleid. SIRA schat in dat de eenmalige kosten voor gemeenten 1,9 miljoen à 2,2 miljoen euro zullen bedragen. Voor provincies gaat het om een bedrag van 0,06 miljoen à 0,07 miljoen euro.

Regeldruk

Ook in het bedrijfsleven moet kennis worden genomen van de wijzigingen in de regelgeving. Het gaat daarbij vooral om adviesbureaus en om grotere projectontwikkelaars die zelf de relevante expertise in huis hebben. SIRA schat in dat het om een eenmalig bedrag gaat van ongeveer 0,04 miljoen à 0,08 miljoen euro.

7.3 Bedrijfseffectentoets

SIRA heeft in hierboven genoemde onderzoek ook de bedrijfseffectentoets gedaan. Voor wat betreft de financiële effecten is daarover in paragraaf 7.2 gerapporteerd. Op de vraag in de bedrijfseffectentoets naar de gevolgen voor innovatieruimte rapporteert SIRA dat de nieuwe regelgeving bijdraagt aan de mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling. "Met de aangepaste regeling voor kostenverhaal kan het bevoegd

gezag zorgen voor een meer vraaggericht, uitnodigend en flexibel grondbeleid, met meer ruimte voor initiatieven uit de markt.”

7.4 Advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (Atr)

In haar advies over het Invoeringsbesluit constateert het Adviescollege toetsing regeldruk dat nut en noodzaak van de voorgenomen wijzigingen in de regelgeving voldoende zijn onderbouwd. Verder constateert het Atr dat in de regelgeving een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving wordt bevorderd en onnodige lasten worden voorkomen door de instrumenten voor grondbeleid op te nemen in dezelfde wet als de kerninstrumenten voor het omgevingsrecht. Het Atr noemt het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) als hét toegangsportaal voor het inzien van regelgeving, het melden van gegevens en het aanvragen van vergunningen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de een-loket-gedachte. Het Atr wijst daarnaast op de besluiten zoals de voorkeursrechtbeschikking of de onteigeningsakte die via Mijn.Kadaster.nl kunnen worden geraadpleegd. Het Atr wijst op de mogelijkheid van een verdere verbetering van de toegankelijkheid wanneer er sprake zou zijn van een koppeling tussen Mijn Kadaster en het DSO. Hiervoor geldt dat na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel (en van het DSO) bezien zal worden met welke onderdelen het DSO uitgebreid zal worden. De gevraagde koppeling is daarbij één van de mogelijkheden.

Het Atr adviseert hiernaast om duidelijk te maken in welke mate de wijzigingen in dit aanvullingsbesluit veranderingen zijn ten opzichte van de huidige praktijksituatie en niet alleen ten opzichte van het Omgevingsbesluit. Hieraan is tegemoetgekomen in paragraaf 5.9.

Het Atr vraagt naar de kenbaarheid en rechtszekerheid in verband met het niet langer aangetekend versturen van alle stukken met betrekking tot voorkeursrechtbeschikkingen aan burgers. In paragraaf 3.4 is uiteengezet, dat in het besluit voldoende wordt zorggedragen voor kenbaarheid en rechtszekerheid.

Het Atr vraagt verder in de nota van toelichting in te gaan op relevante praktijkervaringen die zijn opgedaan onder de Crisis en Herstelwet. Deze zouden inzicht kunnen geven in de werking en de werkbaarheid van de regelgeving in dit aanvullingsbesluit. Voor kostenverhaal zijn deze inzichten nog niet voorhanden, omdat de experimenten daarmee pas onlangs gestart zijn.

Tenslotte vraagt het Atr de regeldrukanalyse aan te vullen met een kwantificering van de eenmalige kosten. Dit heeft inmiddels plaatsgevonden. Zie hiervoor paragraaf 7.2 hierboven.

7.5 Overige adviezen

De Raad voor de Rechtspraak heeft geen inhoudelijke opmerkingen. De Raad verwacht als gevolg van aanvullingsbesluit geen substantiële wijzigingen in het aantal zaken en/of de complexiteit daarvan ten opzichte van de eerdere werklastberekening voor het totale stelsel.

In dat advies over het totale stelsel is aangegeven dat verwacht wordt dat de Omgevingswet, de aanvullingswetten, de AMvB's en de Invoeringswet Omgevingswet substantiële werklastgevolgen hebben voor de Rechtspraak. De regering verwacht op de langere termijn geen structurele werklastverzwaring als gevolg van de invoering van de Omgevingswet. In de overgangsperiode verwacht de regering een tijdelijke stijging van het aantal zaken in verband met jurisprudentievorming. De regering onderzoekt samen met de Raad wat een reële inschatting van deze kosten is. In het prijsakkoord met de Raad voor de rechtspraak voor de periode 2020-2022 zal worden voorzien in dekking

van deze ingeschatte werklastgevolgen. Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet zal monitoring van de effecten voor de rechtspraak plaatsvinden. Op die manier kunnen de eventuele extra werklastgevolgen voor de Rechtspraak goed in beeld komen. Wanneer uit de monitoring substantieel extra kosten blijken zal het Ministerie van BZK in samenspraak met het Ministerie van JenV en met de betrokken beleidsdepartementen afspraken maken over de verdeling van deze kosten.

De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geen inhoudelijke opmerkingen.

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geen aanleiding gezien voor het geven van inhoudelijk commentaar.

De Integrale Adviescommissie Omgevingswet heeft geen aanleiding gezien voor het uitbrengen van advies.

8 Totstandkoming besluit en consultatie

Consultatie over het Aanvullingsbesluit grondeigendom heeft van 17 maart tot en met 17 mei 2019 plaatsgevonden. In totaal zijn van 13 partijen reacties ontvangen die in totaal 125 unieke en inhoudelijke reacties hebben opgeleverd. Hieronder volgt een overzicht van de reacties en de verwerking daarvan in het Aanvullingsbesluit of de daarbij behorende nota van toelichting.

De volgende partijen hebben gereageerd (tussen haakjes het aantal reacties):

Op het onderwerp landinrichting:

- Kadaster, i.s.m. Provincie Overijssel (25)
- IPO (5)
- UvW (1)

Op het onderwerp onteigening:

- Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) (9)
- gemeente Oldebroek (1)
- ProRail (8)
- IPO (6)

Op het onderwerp kostenverhaal:

- Gemeente Haarlemmermeer (3)
- NEPROM (26)
- IPO (7)
- VNG/VVG (34)

Verwerking reacties – algemeen

- Een deel van de reacties heeft geen betrekking op het Aanvullingsbesluit, maar op de Aanvullingswet grondeigendom of de Aanvullingsregeling. Het geldt deels voor de reacties van het IPO over onteigening en over kostenverhaal, en van ProRail (mogelijkheid om onteigening te vragen vanaf ontwerp projectbesluit) en de NMV (verzoek om aanvullende schadeloosstelling als binnen tien jaar na onteigening de overheid een andere meer lucratieve functie toestaat). En deels gaan de reacties van ProRail (te vergaande eisen die de Kroon aan een aanvraag om goedkeuring van een onteigening zou stellen en verzoek om aanvraagvereisten voor onteigening) en van de VNG/VVG (verhaal plankosten en wens van vervoegde evaluatie daarvan) over de Aanvullingsregeling. Deze reacties kunnen niet leiden tot aanpassing van het Aanvullingsbesluit of de daarbij behorende nota van toelichting.

Verwerking reacties landinrichting

- De reacties van het Kadaster en van het IPO op het onderwerp landinrichting bevatten technische opmerkingen op het Aanvullingsbesluit. De meeste opmerkingen zijn in de artikelen van het Aanvullingsbesluit verwerkt. De enkele reactie van de UvW is ook technisch van aard en is in de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit verwerkt.

Verwerking reacties op onteigening en voorkeursrecht

- De reacties van het Kadaster, ProRail en het IPO op het onderwerp onteigening in het Aanvullingsbesluit bevatten technische opmerkingen. De meeste

- opmerkingen zijn in de artikelen van het Aanvullingsbesluit verwerkt.
- De NMV vraagt om regels en eisen voor taxaties bij bepaling van de schadeloosstelling bij onteigening. De Omgevingswet biedt geen grondslag voor het stellen van zulke regels.
- De NMV heeft bezwaar tegen het niet langer aangetekend versturen van alle stukken met betrekking tot voorkeursrechtbeschikkingen aan burgers. In paragraaf 3.4 is uiteengezet, dat in het besluit voldoende wordt zorggedragen voor kenbaarheid en rechtszekerheid.

Verwerking reacties op kostenverhaal en categorie sociale koop

- Naar inhoud en aantal gaan de meeste reacties over het onderwerp kostenverhaal. Dat ligt ook voor de hand, want materieel ligt daar in het Aanvullingsbesluit het zwaartepunt. Met VNG en NEPROM is in juni en juli uitvoerig overlegd over hun reacties. De volgende thema's worden genoemd:
- De VNG en de NEPROM vragen naar meer uitwerking en uitleg in de nota van toelichting over begrippen en de werking van het systeem van kostenverhaal, met name als het gaat om de regeling voor organische gebiedsontwikkelingen. Het Aanvullingsbesluit is daartoe aangevuld met een aantal bepalingen (artikelen 8.16 en 8.17) die meer duidelijkheid geven over de werking van het systeem van kostenverhaal bij organische ontwikkelingen. Ook wordt daarmee een aantal begrippen uitgelegd. In de nota van toelichting is de werking van het systeem nader toegelicht. Dit najaar zal worden gewerkt aan een handreiking "Kostenverhaal onder de Omgevingswet", om de toepassing van de regeling verder te verduidelijken.
- VNG en NEPROM hebben meer behoefte aan uitleg over de kostensoorten die verhaald kunnen worden via de zgn. kostensoortenlijst. Deze lijst is gemoderniseerd, vereenvoudigd en geüniformeerd. De VNG wil tenminste behoud van de bestaande mogelijkheden tot kostenverhaal, terwijl de NEPROM juist vreest voor een uitbreiding daarvan. In de nota van toelichting is op meerdere plekken tot uitdrukking gebracht dat met de modernisering, vereenvoudiging en uniformering van de omschrijving van de bestaande kostensoorten en het aanbrengen van nieuwe, logische rangschikking van de kostensoorten in de lijst, geen uitbreiding of beperking van de bestaande kostenverhaalmogelijkheden is beoogd. Wel zijn drie kostensoorten toegevoegd met het oogpunt op de klimaat- en energietransitie en het mobiliteitsbeleid: gebouwde fietsenstallingen, aanleg warmtenet en aanleg ondergrondse afvalopslag. Ook voor deze kostensoorten geldt dat ze alleen verhaalbaar zijn als er financiële ruimte voor is en voldoen aan de zogenoemde PPT-criteria.
- In de eerste nota van wijziging bij de Aanvullingswet wordt voorgesteld om de huidige mogelijkheden die overheden en initiatiefnemers hebben om te kunnen contracteren over ruimtelijke financiële bijdragen te continueren.¹⁷² In het Aanvullingsbesluit worden de activiteiten aangewezen op basis waarvan kan worden gecontracteerd met initiatiefnemers over een financiële bijdrage. Dat zijn dezelfde activiteiten als de activiteiten op basis waarvan kosten kunnen worden verhaald. Daarmee is tegelijkertijd een vraag van het IPO beantwoord. De NEPROM heeft bij brief haar zorgen geuit over de financiële bijdrage ruimtelijke ontwikkeling. De NEPROM vreest planbaatafoming en verhoging van de bouwkosten, en daardoor negatieve gevolgen voor de woningproductie. Deze verwachting deelt het Kabinet niet, omdat het de voortzetting betreft van een bestaande faciliteit, waarvan niet gebleken is dat die genoemde effecten teweegbrengt. Het Kabinet is voorstander van deze faciliteit, omdat het een nuttige bijdrage betreft aan de realisatie van maatschappelijk gewenste

¹⁷² Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 5.

investeringen in een gebied.

- IPO wil dat de bouw van kassen als afzonderlijke kostenverhaalsplichtige activiteit wordt aangewezen. Dat is niet nodig omdat een kas vrijwel altijd als hoofdgebouw kwalificeert, en de bouw van hoofdgebouwen een kostenverhaalsplichtige activiteit is.
- De VNG wil dat bepaalde wijzigingen van gebruik als kostenverhaalsplichtige activiteit aangewezen worden. Het gaat m.n. om het geschikt maken van recreatieparken voor permanente bewoning. Aan deze wens van de VNG wordt niet tegemoetgekomen. Het daadwerkelijke verhaal van kosten is in deze gevallen complex; niet is aangetoond dat hieraan een brede behoefte bestaat, terwijl met het heffen van baatbelasting de kosten mogelijk ook kunnen worden verhaald.
- IPO en de VNG willen de mogelijkheid behouden om – net als onder de Wro - in het omgevingsplan woningen voor sociale koop aan te wijzen. Het onderzoek in opdracht van de Minister van BZK naar de behoefte aan het aanwijzen van deze categorie is in september openbaar gemaakt. Daarin wordt de behoefte aan het kunnen aanwijzen van deze categorie bevestigd. Omdat de markt onvoldoende in deze categorie voorziet, maar er vanuit een oogpunt van volkshuisvesting wel in dient te worden voorzien, is deze mogelijkheid aan het Aanvullingsbesluit toegevoegd.

9 Invoering

Het eerste deel van dit hoofdstuk zal op een later moment, na de consultatiefase, worden ingevuld.

9.1 Implementatieprogramma

Voor de stelselherziening van het omgevingsrecht is een uitgebreid implementatieprogramma opgezet in samenwerking met de bestuurlijke koepels VNG, IPO en Unie van Waterschappen. Het doel van dit programma is om de uitvoeringspraktijk in staat te stellen om de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB's vanaf het moment van invoering op goede wijze toe te passen. In 2024 is de implementatie geheel afgerond en is het werken met de Omgevingswet voor iedereen de standaard geworden. Het programma zet niet alleen in op kennisoverdracht over de nieuwe regelgeving, maar ook op het vermogen om deze te kunnen toepassen in de geest van de stelselherziening. Het gaat daarbij dus nadrukkelijk ook om kunde, houding en gedrag. Het programma bestaat uit drie hoofdonderdelen:

- invoeringsondersteuning aan gebruikers;
- veranderingopgave van overheden;
- Digitaal Stelsel Omgevingswet.

De implementatie van de Aanvullingswet grondeigendom is een onderdeel van het brede implementatietraject van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Voor de Aanvullingswet grondeigendom wordt een specifiek onderdeel van het implementatieprogramma ontwikkeld.

De Programmaraad Aan de Slag met de Omgevingswet, waarin alle overheden zijn vertegenwoordigd, bewaakt de voortgang en de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het implementatieprogramma. Om zicht te houden op een succesvolle uitvoering van het programma is de Monitor Omgevingswet ingericht, die, eventuele knelpunten signaleert en inzichtelijk maakt in hoeverre de doelstellingen van de Omgevingswet worden gerealiseerd.

9.2 Invoeringsondersteuning aan gebruikers

Bij de invoering van de Omgevingswet zijn overheden, burgers en bedrijven intensief betrokken. Om de doelen van de Omgevingswet te realiseren is een verandering nodig in beleidsvorming, werkprocessen, informatiesystemen, (bestuurs)cultuur bij overheden en de wijze van samenwerking tussen overheden, kortom een grote transitieopgave. Bovendien zullen initiatiefnemers en belanghebbenden hun werkwijze moeten aanpassen om conform de bedoelingen van de wet te werken. Dit vraagt om aandacht van het bevoegd gezag, zij zullen hen gaan informeren over de nieuwe werkwijze.

Het programma Aan de slag met de Omgevingswet en de programma's van de koepels en rijk dragen zorg voor de overdracht van kennis over de Omgevingswet en onderliggende regelgeving en het DSO-LV en beogen een impuls te geven aan het anders werken dat hoort bij de Omgevingswet. Zij stimuleren bevoegd gezag om tijdig met de ontwikkeling van de kerninstrumenten van de Omgevingswet aan de slag te gaan en met het voorbereiden van de aansluiting op het DSO LV. Dat gebeurt via bijeenkomsten, pilots en praktijkproeven, kennisproducten, en inzet van deskundigen.

Onderdeel van de invoeringsondersteuning is ook het Informatiepunt waar via de website kennis wordt gedeeld en overheden en professionals vragen kunnen stellen. Goede voorbeelden worden gedeeld via de websites van de programma's. Er wordt ook gebruik gemaakt van netwerken, die essentieel zijn voor de overdracht van informatie, kennis en ervaring tussen betrokkenen en daarmee voor de brede verandering van werkwijze.

Ook voor grondeigendom is invoeringsondersteuning voorzien. Voor de verschillende onderdelen worden specifieke acties ingezet. Daarvan worden hier een aantal genoemd. Voor onteigening maakt Rijkswaterstaat een herziening van de handreiking onteigeningsprocedure. Deze is ook bruikbaar voor verzoekers om onteigening en andere overheden, zoals gemeenten, provincie en waterschappen. Verder worden bijeenkomsten voorbereid met de meest betrokken organisaties, te weten de VNG, VVG, IPO, UVW en VOA. Bij het voorkeursrecht zijn de veranderingen gering. Voor kostenverhaal zal een nieuwe handreiking voor alle gebruikers worden opgesteld.

Er komt voorts een excelmodel voor de berekening van de plankosten behorend bij de kostenverhaalsregels in het omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. Voor voorlichting aan overheden en ontwikkelaars wordt samengewerkt met VNG, VVG, NEPROM en NVB. Specifiek voor organische ontwikkeling zullen workshops worden georganiseerd. Voor landinrichting zal in overleg met het Kadaster het voorlichtingsmateriaal herzien worden.

9.3 Veranderopgave van overheden

De invoering van de Omgevingswet is een omvangrijke opgave, waarbij honderden overheden en vele burgers en bedrijven betrokken zijn. Om de doelen van de Omgevingswet te realiseren is een verandering nodig op het gebied van de samenwerking, het beleid, de werkprocessen, de informatiesystemen en de (bestuurs)cultuur bij overheden, kortom een grote transitieopgave. Bovendien zullen initiatiefnemers en belanghebbenden van niet-overheden hun werkwijze moeten aanpassen om conform de bedoelingen van de wet te werken. Het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet bevat geen volstrekt nieuwe instrumenten, maar bevat veel wijzigingen in inhoud en procedure.

De Programmaraad, waarin alle overheden zijn vertegenwoordigd, coördineert de veranderopgave waarvoor de verschillende overheden aan de lat staan. Ook ondersteunt de Programmaraad de veranderopgave via de het programma Aan de Slag door onder meer het geven van trainingen, het beschikbaar stellen van informatie en goede voorbeelden, het organiseren van proeftuinen en experimenten, het steunen van goede initiatieven en pilots, het opzetten van netwerken en expert pools en het realiseren van collectieve voorzieningen, zoals het Digitaal Stelsel Omgevingswet. De basis is 'zelf leren' en 'ervaring opdoen'.

9.4 Digitalisering

9.4.1 Algemeen

Digitalisering draagt in belangrijke mate bij aan het bereiken van de doelen van de stelselherziening. Digitalisering draagt bij aan het vergroten van het gebruiksgemak en

snellere en betere besluitvorming.¹⁷³ In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is aangegeven dat digitalisering een belangrijk hulpmiddel is voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet.¹⁷⁴

Digitalisering omvat minimaal twee verschillende elementen: het digitaal kunnen doorlopen van besluitvormingsprocedures en het digitaal kunnen inzien of raadplegen van het uiteindelijk genomen besluit. Met de besluitvormingsprocedure wordt bedoeld de procedure tot en met het bekendmaken van het besluit als noodzakelijke stap voor de inwerkingtreding van het besluit. De procedures voor rechtsbescherming, zoals bezwaar en beroep, vallen daar niet onder. De digitalisering daarvan wordt in afzonderlijke wetgevingstrajecten geregeld. Met het digitaal inzien wordt bedoeld dat het genomen (en in werking getreden) besluit op ieder moment elektronisch kan worden bekeken.

9.4.2 Digitaal doorlopen van besluitvormingsprocedures

Voor het nemen van bestuursrechtelijke besluiten bevat de Algemene wet bestuursrecht een generieke regeling voor de te volgen procedure. Voor besluiten in het omgevingsrecht is veelal de zienswijzeprocedure voorgeschreven. In dat geval dient, voordat een besluit kan worden genomen, in de voorbereidende fase een ontwerp van het besluit toegezonden te worden aan belanghebbenden en/of ter inzage te worden gelegd. Van het ontwerpbesluit en de terinzagelegging van de stukken dient kennis te worden gegeven, zodat betrokkenen de mogelijkheid hebben om hun zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren te brengen. Wanneer het besluit is genomen, dient dit bekend gemaakt te worden en met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage te worden gelegd. Van het besluit wordt mededeling gedaan door kennis te geven van het besluit en de terinzagelegging van de stukken.

Voor het elektronisch verkeer tussen overheid en burgers en bedrijven is afdeling 2.3 van de Awb van belang. In artikel 2:14 Awb is geregeld wanneer een bestuursorgaan een bericht elektronisch kan verzenden. Daarvoor is medewerking van de burger vereist, tenzij wettelijk anders is bepaald.

Waar nodig worden in specifieke wetten aanvullende regels gegeven voor een of meer stappen van de procedure. In het algemeen vindt daarbij een steeds verder gaande digitalisering plaats.

Voor het elektronisch verkeer tussen overheid en burgers en bedrijven is een wetsvoorstel aanhangig dat betrekking heeft op de digitale dienstverlening door de overheid aan burgers en bedrijven, de Wet digitale overheid.¹⁷⁵

De Bekendmakingswet, het Bekendmakingsbesluit en de Bekendmakingsregeling geven regels over de (elektronische) bekendmaking van besluiten van de centrale overheid die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht. Deze worden bekend gemaakt in de elektronische Staatscourant. Voor vergelijkbare besluiten van decentrale overheden geven de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet, samen met het Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden en de Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden, regels over de elektronische bekendmaking van deze besluiten in het gemeenteblad, provincieblad en waterschapsblad.

¹⁷³ Kamerstukken II 2013/14, 33118, nr. 8, blz. 6.

¹⁷⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 353-358.

¹⁷⁵ Kamerstukken II 34972.

Ter uitvoering van het regeerakkoord 2017-2021 “Vertrouwen in de toekomst”¹⁷⁶ wil de regering de Bekendmakingswet wijzigen. Het beoogde eindresultaat is dat alle voor eenieder bestemde informatie over (de voorbereiding van) overheidsbesluiten digitaal beschikbaar is. Het voorstel voor de Wet elektronische publicaties is op 11 juni 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer.¹⁷⁷

Voor de besluitfiguren die met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom in de Omgevingswet worden opgenomen, betekent het voorgaande dat de besluitvormingsprocedures op basis van de generieke wet- en regelgeving, aangevuld met enkele bepalingen in de Omgevingswet, grotendeels digitaal kunnen worden doorlopen.¹⁷⁸ Daarvoor zijn geen aanvullende bepalingen nodig. In dit verband kan worden gewezen op de uitspraak van 31 januari 2018 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁷⁹ waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat artikel 3:11 van de Awb niet verplicht tot het in papieren vorm ter inzage leggen van het ontwerp en de bijbehorende stukken op fysieke bezoekadressen. Ook als het ontwerp en de bijbehorende stukken na een ter plaatse gedaan verzoek terstond kunnen worden ingezien op een daar aanwezige computer, is sprake van het ter inzage liggen van die stukken. Overigens heeft de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad al in 2013 een soortgelijke redenering verwoord.¹⁸⁰

9.4.3 Digitale beschikbaarstelling van besluiten

De Omgevingswet voorziet in een digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO).¹⁸¹ Er is een landelijke voorziening die onder meer voorziet in de elektronische ontsluiting van informatie.¹⁸² In artikel 20.26 van de Omgevingswet is een grondslag opgenomen op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur informatie kan worden aangewezen die beschikbaar wordt gesteld voor elektronische ontsluiting via de landelijke voorziening. Het DSO wordt stapsgewijs ontwikkeld. Dat geldt ook voor de set van besluiten en rechtsfiguren die via de landelijke voorziening DSO worden ontsloten. Bij inwerkingtreding wordt (informatie uit) de omgevingsvisie, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening, het omgevingsplan en de omgevingsregeling via de landelijke voorziening DSO ontsloten. Het voornemen is om op termijn ook andere besluiten of rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet, zoals programma’s, via de landelijke voorziening DSO te ontsluiten. Ook is er het voornemen dat besluiten in samenhang met andere informatie kunnen worden getoond.

9.5 Kenbaarheid besluiten, overeenkomsten en aktes

In de Omgevingswet, zoals gewijzigd met het wetsvoorstel grondeigendom Omgevingswet, wordt bepaald dat de voorkeursrechtbeschikking, de onteigeningsakte, de herverkavelingsakte, de kavelruilakte en de kavelruilovereenkomst worden geregistreerd in de openbare registers die worden beheerd door het Kadaster. Via kadasteronline zijn deze documenten door eenieder te raadplegen. Als op termijn het DSO mogelijk wordt uitgebouwd, dan kan op dat moment worden gezien of deze besluiten en rechtsfiguren beschikbaar kunnen worden gesteld om via de landelijke voorziening DSO elektronisch te ontsluiten.

¹⁷⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34700, nr. 34.

¹⁷⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35218.

¹⁷⁸ Uitgezonderd is de zienswijzeprocedure. Deze is nog niet gedigitaliseerd.

¹⁷⁹ ECLI:NL:RVS:2018:295.

¹⁸⁰ ECLI:NL:PHR:2013:CA1724, in het bijzonder onder 3.2 en 3.3. De Hoge Raad heeft om cassatietechnische redenen geen inhoudelijk oordeel gegeven.

¹⁸¹ Artikel 20.21 van de Omgevingswet.

¹⁸² Artikel 20.22 van de Omgevingswet.

Een aantal andere besluiten uit de Aanvullingswet is evenmin opgenomen in het basisniveau van het DSO. Het betreft de onteigeningsbeschikking, het inrichtingsbesluit, het besluit tot tijdelijk in gebruik geven, het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen. Als op termijn het DSO verder wordt uitgebouwd, dan kan op dat moment worden gezien of deze besluiten beschikbaar kunnen worden gesteld om via de landelijke voorziening DSO elektronisch te ontsluiten.

De genoemde besluiten betreffen niet rechtstreeks de rechtstoestand van de onroerende zaak. Daarom is registratie in de openbare registers niet voorgeschreven.

Naast het DSO en de openbare registers is er een andere mogelijkheid voor een betere kenbaarheid. De Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb) heeft als doel om overheidsbesluiten die voor kopers of eigenaren van onroerende zaken van specifiek belang zijn beter kenbaar te maken. Deze besluiten worden opgenomen in gemeentelijke registers of de openbare registers, die allen via Kadaster Online te raadplegen zijn. Er is een wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer om de gemeentelijke registers op te heffen en alle beperkingenbesluiten onder te brengen in een openbare register in beheer bij het Kadaster.¹⁸³ Voor het bevoegd gezag betekent de aanwijzing van een besluit als beperkingenbesluit dat het bij bekendmaking het besluit tevens verzendt aan het Kadaster.

In het Aanwijzingsbesluit Wkpb zijn de besluiten met publiekrechtelijke beperkingen aangewezen. Ook twee grondbeleidsinstrumenten worden nu geregistreerd. Dat zijn het exploitatieplan en het voorkeursrecht.

Het exploitatieplan wordt opgevolgd door kostenverhaalsregels in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan of een projectbesluit. De aanwijzing van het kostenverhaalsgebied kan worden beschouwd als opvolger van het exploitatieplan. Omdat het omgevingsplan is opgenomen in het DSO en daarmee een goede kenbaarheid is verzekerd, is aanwijzing van een kostenverhaalsgebied in een omgevingsplan (of een projectbesluit) als beperkingenbesluit niet noodzakelijk. Dat geldt wel voor de aanwijzing van een kostenverhaalsgebied in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Die vergunning is vooralsnog niet opgenomen in het DSO.

Onder de Omgevingswet wordt de voorkeursrechtbeschikking geregistreerd in de openbare registers. Registratie als beperkingenbesluit is daarom overbodig geworden. Het kadastraal bericht zal het voorkeursrecht tezamen met de andere beperkingen vermelden.

Ten gevolge van de Aanvullingswet grondeigendom kan een aantal aanwijzingen als beperkingenbesluit in het Aanwijzingsbesluit Wkpb worden ingetrokken. Dat betreft de aanwijzingen op grond van de Wet agrarisch grondverkeer en de Wet voorkeursrecht gemeenten. Dit Aanvullingsbesluit voorziet daarin.

Het kostenverhaal was opgenomen in het exploitatieplan op grond van de Wro. Het exploitatieplan was in het aanwijzingsbesluit Wkpb aangewezen als beperkingenbesluit. Omdat de Invoeringswet Omgevingswet in artikel 3.1 voorziet in intrekking van de Wro, is de intrekking van de aanwijzing van het exploitatieplan als beperkingenbesluit in het Invoeringsbesluit opgenomen.

¹⁸³ Kamerstukken II, 2018/19, nr.

10 Overgangsrecht

Voor een deel van de onderdelen van het onderwerp grondeigendom waarvoor in dit aanvullingsbesluit regels zijn opgenomen, is in overgangsrecht voorzien in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet en het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet. Bezien is of in dit aanvullingsbesluit nog aanvullend overgangsrecht nodig is in verband met de volgende algemene maatregelen van bestuur, die als gevolg van dit aanvullingsbesluit vervallen.

Het betreft de volgende algemene maatregelen van bestuur¹⁸⁴:

- a. Besluit grondbankstelsel;
- b. Besluit inrichting landelijk gebied;
- c. Besluit van 13 juli 1982, houdende aanwijzing van medebetrokken ministers Wet agrarisch grondverkeer (Stb. 1982, 483)
- d. Besluit van 16 oktober 1981, houdende nadere voorschriften met betrekking tot de omschrijving en aanduiding van het gebied als bedoeld in artikel 3 van de Wet agrarisch grondverkeer (Stb. 1981, 659);
- e. Besluit van 30 oktober 1981, houdende voorschriften betreffende de samenstelling en de werkwijze van de commissie beheer landbouwgronden (Stb. 1981, 677);
- f. Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010.

Geconcludeerd is dat voor het vervallen van deze besluiten geen overgangsrecht nodig is. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wet agrarisch grondverkeer

In het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom is geen overgangsrecht opgenomen voor de intrekking van de Wet agrarisch grondverkeer, waarop de onder a, c en d genoemde algemene maatregelen van bestuur zijn gebaseerd. Overgangsrecht werd hiervoor niet nodig geacht.

In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is aangegeven dat de regering geen reden ziet om de Wet agrarisch grondverkeer te laten voortbestaan. De verwachting is dat het Bureau beheer landbouwgronden per 1 januari 2021 kan worden opgeheven en de Commissie beheer landbouwgronden leidt al jaren een slapend bestaan.¹⁸⁵ Sinds 22 december 2002 kunnen aanvragen voor uitgifte in erfpacht van landbouwgrond als bedoeld in artikel 2 van het Besluit grondbankstelsel voor onbepaalde tijd niet meer worden ingediend.¹⁸⁶ Op het tijdstip van inwerkingtreding van de bepaling waarmee het Besluit grondbankstelsel wordt ingetrokken, zal daarom geen sprake zijn van nog lopende procedures op grond van dat besluit. Overgangsrecht is daarom niet vereist voor de in te trekken besluiten op grond van de Wet agrarisch grondverkeer.

Besluit inrichting landelijk gebied

Het Bilg voorziet in regels over het ruilplan en de lijst van de geldelijke regelingen. Ook in verband met de intrekking van het Bilg is geen overgangsrecht nodig. Het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet voorziet in overgangsrecht voor lopende procedures met betrekking tot een ruilplan en een lijst der geldelijke regelingen. Het oude recht blijft van toepassing als een ontwerp van een besluit tot vaststelling van een ruilplan of van een lijst van de geldelijke regelingen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage zal zijn gelegd.¹⁸⁷ Daarnaast voorziet

¹⁸⁴ Zie artikel 2.1 van dit aanvullingsbesluit.

¹⁸⁵ Zie Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, blz. 42.

¹⁸⁶ Zie Besluit opschorting Besluit grondbankstelsel.

¹⁸⁷ Zie artikel 4.6 van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

dat wetsvoorstel in een gelijkstelling van een ruilplan op grond van de Wilg met een ruilbesluit op grond van de Omgevingswet¹⁸⁸.

Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010

Het Bvg stelt nadere eisen aan het besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing van voorkeursrechtgebieden. In het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is voorzien in overgangsrecht voor lopende procedures wat betreft besluiten tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing van gronden voor vestiging van een voorkeursrecht. Op deze procedures blijft het oude recht van toepassing als de besluiten voor inwerkingtreding van de wet zijn genomen.¹⁸⁹ In dit aanvullingsbesluit is geen aanvullend overgangsrecht in verband met de intrekking van het Bvg nodig.

Voor de andere onderdelen van het onderwerp grondeigendom waarvoor via dit aanvullingsbesluit regels aan een van de basisbesluiten worden toegevoegd, is ook geen overgangsrecht nodig.

Onteigening

Het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet voorziet in overgangsrecht voor lopende procedures op grond van de onteigeningswet. Als voor de inwerkingtreding van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet een verzoek op grond van de onteigeningswet is ingediend blijft daarop het oude recht van toepassing.¹⁹⁰ De regels over onteigening die via artikel 1.2 van dit aanvullingsbesluit in hoofdstuk 7 van het Ob worden opgenomen, gelden voor de gevallen waarin een dergelijk verzoek voor het moment van inwerkingtreding van die wet is ingediend.

Kostenverhaal

De Wro kent een regeling voor het publiekrechtelijk verhaal van de kosten van grondexploitatie met behulp van de vaststelling van een exploitatieplan. In de systematiek van de Omgevingswet, zoals gewijzigd via het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, verdwijnt de figuur van het exploitatieplan en wordt publiekrechtelijk kostenverhaal geregeld in het besluit dat kostenverhaalsplichtige activiteiten mogelijk maakt: een omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet is overgangsrecht opgenomen dat erin voorziet dat een exploitatieplan dat betrekking heeft op een bestemmingsplan of wijzigingsplan dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht is, deel gaat uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.¹⁹¹ Er is daarnaast voorzien in overgangsrecht voor een exploitatieplan dat betrekking heeft op een omgevingsvergunning.¹⁹² Gelet op dit overgangsrecht is het niet nodig in dit aanvullingsbesluit in verder overgangsrecht te voorzien.

¹⁸⁸ Zie artikel 4.7, tweede lid, van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹⁸⁹ Zie artikel 4.1, van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹⁹⁰ Zie artikel 4.4 van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

¹⁹¹ Zie artikel 4.6, eerste lid, onder m, van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.

¹⁹² Zie artikel 4.13, tweede lid, onder c, van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.

II Artikelsgewijs

HOOFDSTUK 1 AANVULLING EN WIJZIGING BESLUITEN OP GROND VAN DE OMGEVINGSWET

Artikel 1.1 (Wijzigingen Besluit kwaliteit leefomgeving)

Onderdeel A

Nieuwe paragraaf 5.1.7a (Gebruik van bouwwerken) en nieuw artikel 5.161c (aanwijzing woningbouwcategorieën) [artikel 2.24, eerste lid, Ow]¹⁹³

Dit onderdeel voegt aan hoofdstuk 5 Bkl artikel 5.161c toe. Deze instructieregel bepaalt in welk geval regels over bijzondere woningbouwcategorieën in een omgevingsplan mogen worden gesteld. Dit is het geval als een omgevingsplan bouwactiviteiten toelaat waarvoor op grond van artikel 13.11, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals ingevoegd met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, verplicht kosten moeten worden verhaald. Artikel 5.161c regelt dat in een omgevingsplan in dit geval regels mogen worden gesteld op grond waarvan er woningen in bepaalde categorieën moeten worden gerealiseerd. Hiermee wordt een voortzetting beoogd van de systematiek in de Wro, waarin in een exploitatieplan – naast regels over kostenverhaal – ook regels over woningbouwcategorieën kunnen worden gesteld. Artikel 5.161c geeft geen verplichting om bij het stellen van regels over te realiseren woningen ook het kostenverhaal voor de toegelaten bouwactiviteiten publiekrechtelijk te regelen.

Bij het stellen van regels over te realiseren woningen kan het uitsluitend gaan om de, in het eerste lid, onder a tot en met d, genoemde categorieën woningen. Hiermee is een voortzetting beoogd van artikel 3.1 Wro, op grond waarvan in een bestemmingsplan percentages over aangewezen woningbouwcategorieën kunnen worden gesteld, en van artikel 6.2.10 van het Besluit ruimtelijke ordening, op grond waarvan die regels kunnen worden uitgewerkt in een exploitatieplan.

De omschrijvingen van de categorieën “sociale huurwoningen” en “geliberaliseerde woningen voor middenhuur” zijn een voortzetting van artikel 1.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening. De omschrijving van de categorie “sociale koopwoningen” wordt ten opzichte van het Besluit ruimtelijke ordening gewijzigd door in plaats van een koopprijs van ten hoogste € 200.000 te verwijzen naar de kostengrens in de Normen en Voorwaarden voor hypotheek met Nationale Hypotheekgarantie (NHG) van de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen. Bij ministeriële regeling wordt vastgelegd welke versie van de Normen en Voorwaarden geldt. In artikel 1.6 van de Normen en Voorwaarden 2019-1 is een kostengrens vastgelegd van € 290.000 voor woningen zonder energiebesparende voorzieningen. De omschrijving van de categorie “particulier opdrachtgeverschap” wordt ten opzichte van de omschrijving in het Besluit ruimtelijke ordening verduidelijkt door in plaats van economische eigendom uit te gaan van een

¹⁹³ Met ‘Ow’ wordt in de aanduiding van grondslagen hierna bedoeld de Omgevingswet, zoals deze komt te luiden nadat het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet tot wet is verheven en in werking is getreden. Om te voorkomen dat steeds deze lange omschrijving nodig is, is voor de korte variant gekozen.

zakelijk recht op het gebruik van de grond. Hiermee wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Het aanwijzen van doelgroepen waarvoor de woningen in stand worden gehouden zal, anders dan onder het Besluit ruimtelijke ordening, plaatsvinden via het omgevingsplan. Hetzelfde geldt voor het bepalen van de termijnen waarvoor woningen als sociale huurwoningen, sociale koopwoningen of geliberaliseerde woningen voor middenhuur in stand worden gehouden. De termijnen die in het omgevingsplan kunnen worden gesteld, zijn in het derde lid begrensd. De begrenzingen zijn een voortzetting van artikel 1.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening.

Als in het omgevingsplan wordt bepaald dat een deel van de nieuwbouw uit in particulier opdrachtgeverschap te realiseren woningen moet bestaan, volgt uit het vierde lid dat het omgevingsplan regels moet bevatten die verzekeren dat de bouw mogelijkheden daadwerkelijk aan een particuliere burger of groep van burgers ten goede komen. Zie voor de achtergronden van het reguleren van woningbouwcategorieën verder paragraaf 5.8 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Onderdeel B

Wijziging artikel 9.1 [artikel 2.24, eerste lid, Ow]

Dit onderdeel wijzigt artikel 9.1 Bkl in verband met de toevoeging van een instructieregel over woningbouwcategorieën (artikel 5.161c) aan dat besluit via dit aanvullingsbesluit. Hiermee wordt geregeld dat artikel 5.161c ook van toepassing is op projectbesluiten van het Rijk. Als gevolg hiervan kan een rijksprojectbesluit regels over woningbouwcategorieën bevatten voor zover het activiteiten mogelijk maakt waarvoor op grond van artikel 13.11 van de Omgevingswet, zoals ingevoegd met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, kostenverhaal verplicht is gesteld. Hiermee is een voortzetting beoogd van afdeling 6.4 Wro, op grond waarvan in een exploitatieplan regels kunnen worden gesteld over te realiseren woningen in bijzondere categorieën. Op grond van artikel 6.25 Wro is die afdeling ook van toepassing op inpassingsplannen van het Rijk.

Onderdeel C

Nieuw artikel 9a.1 (landbouwgronden en natuurterreinen) [artikelen 12.24, vierde lid, en 12.37, derde lid, Ow]

Het eerste lid van artikel 9a.1, zoals dat via dit besluit aan het Bkl wordt toegevoegd, bepaalt dat de bepalingen in hoofdstuk 9a Bkl over landbouwgronden van overeenkomstige toepassing zijn op gronden waarop onmiddellijk enige vorm van landbouw kan worden uitgeoefend. Samen met de begripsomschrijving van *landbouwgronden*, zoals die via artikel 1.1, onder C, van dit besluit aan het Bkl wordt toegevoegd, bewerkstelligt het eerste lid dat de desbetreffende bepalingen materieel dezelfde reikwijdte hebben als de voorgaande artikelen 2 en 12 van het Besluit inrichting landelijk gebied (hierna: Bilg). Voor deze gecombineerde regeling is gekozen omdat voortzetting van de Bilg-definitie in het Bkl ertoe zou leiden dat het Bal en het Bkl uiteenlopende definities van landbouwgronden zouden bevatten. Die uitkomst zou haaks staan op het uitgangspunt van harmonisatie van begripsomschrijvingen (zie ook de toelichting bij onderdeel C van artikel 1.1).).

Het tweede lid bepaalt dat de bepalingen in hoofdstuk 9A die over bos gaan, van overeenkomstige toepassing zijn op gronden waarop bepaalde typen natuur voorkomen. In het Bilg waren deze typen natuur begrepen in de definitie voor *natuurterreinen*. Die definitie is niet overgenomen in het Bkl. Het Bal zal namelijk – als gevolg van het voorgenomen Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet – een materieel afwijkend begrip *natuurgronden* kennen waarvan het woord ‘natuurterreinen’ deel uit maakt, en voorkomen moet worden dat het Bkl aan dat begrip een andere invulling geeft. Het tweede lid behoudt inhoudelijk de reikwijdte van het Bilg zonder dat daarvoor een afzonderlijke definitie van *natuurterreinen* nodig is.

Nieuw artikel 9a.2 (agrarische verkeerswaarde) [artikel 12.37, derde lid, Ow]

In het Bkl wordt een bepaling opgenomen (artikel 9a.2) over het vaststellen van de agrarische verkeerswaarde van gronden. Hierbij wordt uitgegaan van de prijs die in het afgelopen jaar is betaald voor gronden die te vergelijken zijn met de desbetreffende gronden. In eerste instantie wordt daarbij aangesloten bij vergelijkbare gronden binnen het herverkavelingsblok waarin de desbetreffende gronden liggen (eerste lid). Als er evenwel in het bedoelde jaar geen vergelijkbare gronden in het desbetreffende herverkavelingsblok zijn verkocht, wordt aangesloten bij de prijs die is betaald voor vergelijkbare gronden buiten dat herverkavelingsblok (tweede lid). Als er onvoldoende gronden zijn verkocht in het desbetreffende herverkavelingsblok wordt de agrarische waarde vastgesteld op basis van de prijs waarvoor in dat jaar binnen het herverkavelingsblok gronden zijn verkocht en de prijs die is betaald voor vergelijkbare gronden buiten dat herverkavelingsblok (derde lid). Met deze systematiek wordt aangesloten bij de praktijk onder de Wet inrichtingen landelijk gebied (hierna: Wilg). De waardebepaling is gebaseerd op het aan herverkaveling ten grondslag liggende principe dat de betrokkenen worden gecompenseerd door toewijzing van gronden. Herverkaveling is daarmee wezenlijk anders dan onteigening. Dit is dan ook de reden dat – hoewel bij herverkaveling en onteigening allebei wordt uitgegaan van de agrarische waarde – bij herverkaveling een andere systematiek is gekozen dan bij onteigening. Aansluiting bij het stelsel van schadeloosstelling bij onteigening zou bij herverkaveling een onnodig prijsopdrijvend effect hebben, omdat bij onteigening in beginsel juist niet wordt uitgegaan van compensatie van de betrokkenen door toewijzing van gronden. De bij de herverkaveling betrokken eigenaren kunnen geconfronteerd worden met dit prijsopdrijvend effect. Daarnaast zou aansluiting bij het stelsel van schadeloosstelling bij onteigening nadelige effecten kunnen hebben voor andere transacties waarbij de vastgestelde agrarische verkeerswaarde als referentiekader geldt. Bovendien zouden de uitvoeringslasten van herverkaveling stijgen vanwege de in het kader van die systematiek uit te voeren taxaties. Het vaststellen van de agrarische verkeerswaarde is nodig voor een doelmatige uitvoering van de herverkaveling en maakt deel uit van de voorbereidende handelingen voor het kunnen vaststellen van een ruilbesluit. De plaatsing van artikel 9a.2 in afdeling 9A.2 brengt dit tot uitdrukking. Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 2 Bilg.

Nieuw artikel 9a.3 (begrenzing bebouwd perceel bij toedeling naastgelegen perceel) [artikel 12.24, vierde lid, Ow]

De bepalingen over kavels en rechten in het ruilbesluit bevatten onder meer de begrenzing van de eigendom van de voorzieningen van openbaar nut (artikel 12.24, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet, zoals opgenomen in het wetsvoorstel

Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet). Het gaat hier om wegen, waterstaatswerken, gebieden van belang uit een oogpunt van natuurbescherming of landschapsbehoud, elementen van landschappelijke, recreatieve, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde, cultureel erfgoed en andere voorzieningen van openbaar nut. Wanneer de voor deze voorzieningen benodigde gronden door middel van korting zijn verkregen, kan de begrenzing van de eigendom van deze voorzieningen meebrengen dat de grens van het perceel waarvan de gronden voorafgaand aan de korting deel uitmaakten, moet worden aangepast. Het is mogelijk dat op dat oorspronkelijke perceel een gebouw staat dat door de eigenaar of een ander wordt gebruikt. Wijziging van de perceelsgrens kan in die situatie een gebruiksbeperking van het gebouw betekenen die in redelijkheid niet van de eigenaar of gebruiker kan worden gevergd. Artikel 9a.3 Bkl, zoals opgenomen in dit aanvullingsbesluit bepaalt dat de aanpassing niet tot een dergelijke onevenredige gebruiksbeperking mag leiden. De perceelsgrens kan in ieder geval wel worden gewijzigd als het gebouw niet meer in gebruik is of zich niet in de nabijheid van de perceelsgrens bevindt. In die situaties zal wijziging van de perceelsgrens naar verwachting niet tot een beperking in het gebruik van het gebouw leiden die in redelijkheid niet van een eigenaar kan worden gevergd. Bij het in gebruik zijn van het gebouw gaat het om het normale gebruik dat van een gebouw in die vorm mag worden verwacht. De staat van onderhoud van het gebouw of de aanwezigheid van afvalstoffen zonder een daartoe strekkende vergunning kunnen aanwijzingen zijn voor het antwoord op de vraag of een gebouw nog in gebruik is. Niet snel kan worden aangenomen dat een gebouw niet meer in gebruik is. Het is dan ook raadzaam dat gedeputeerde staten met de eigenaar en gebruiker van het perceel in overleg treden over een voorgenomen aanpassing van de perceelsgrens, ook al schrijft artikel 9a.3 dat overleg anders dan artikel 6 Bilg niet langer expliciet voor. Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 6 Bilg. Het Bkl bevat een begripsbepaling voor het begrip 'gebouw'. Die is ook van toepassing op artikel 9a.3. Dit aanvullingsbesluit voorziet daarom niet in een afzonderlijke begripsbepaling.

Nieuw artikel 9a.4 (uitruilbaarheid waterlopen, plassen en lijnvormige landschapselementen) en artikel 9a.5 (uitruilbaarheid wegen met openbaar karakter) [artikel 12.24, vierde lid, Ow]

In het algemeen is, vanwege het voorkomen van onnodige versnippering van kavels, het belang van een doelmatige herverkaveling gediend met de uitruilbaarheid van waterlopen, plassen, lijnvormige landschapselementen en wegen met een openbaar karakter. Waterlopen, plassen, lijnvormige landschapselementen en wegen met een openbaar karakter hebben echter een specifieke functie, die veelal voor de rechthebbende een beperking van het gebruik van zijn kavel betekent. Het belang van een rechthebbende is dan ook meestal niet gediend met toewijzing van waterlopen, plassen, lijnvormige landschapselementen of wegen met een openbaar karakter. Om recht te doen aan beide belangen is in artikel 9a.4 Bkl zoals dat wordt ingevoegd via dit aanvullingsbesluit bepaald dat waterlopen, plassen, lijnvormige landschapselementen en wegen met een openbaar karakter in bepaalde mate uitruikbaar zijn. Voor waterlopen, plassen en lijnvormige landschapselementen geldt dat de breedte of oppervlakte van het betrokken element bepalend is voor de aard van de uitruikbaarheid. Hoe groter immers de breedte of de oppervlakte is, hoe groter de gebruiksbeperkingen zijn en hoe eerder die niet in redelijkheid van een rechthebbende kunnen worden gevergd. In het kader van een doelmatige herverkaveling zijn daarom elementen met een bovenbreedte van minder dan 5 m of een oppervlakte van minder dan 25 m²

uitruikbaar als aangrenzende gronden: de specifieke gebruiksmogelijkheden staan dan niet in de weg aan uitruil op basis van oppervlakte. Tot die maximumbreedte of -oppervlakte kan iemand dus gronden met een dergelijk element inbrengen en er enkel gronden zonder een dergelijk element voor terugkrijgen of omgekeerd. Elementen met een bovenbreedte van ten minste 5 m of een oppervlakte van ten minste 25 m² en wegen met een openbaar karakter zijn uitruikbaar tegen een nihil inbreng aan oppervlakte: de specifieke gebruiksmogelijkheden staan dan in de weg aan uitruil op basis van oppervlakte. De gebruiksbeperkingen zijn dan zodanig dat die niet in redelijkheid van een rechthebbende kunnen worden geleverd.

Gedeputeerde staten kunnen onder bepaalde voorwaarden op grond van artikel 9a.4, derde lid, bepalen dat voor een geheel herverkavelingsblok waterlopen, plassen of lijnvormige landschapselementen met een geringere of juist grotere breedte of oppervlakte uitruikbaar zijn. Zo kunnen gedeputeerde staten aansluiten bij de specifieke eigenschappen van een bepaald herverkavelingsblok. In bijvoorbeeld een waterrijke streek kan een doelmatige herverkaveling meer zijn gediend met een grotere breedte of oppervlakte van waterlopen en plassen. Daarentegen kan in een streek met weinig waterlopen en plassen toewijzing van een waterloop met een breedte tot 5 m of van een plas met een oppervlakte tot 25 m² tot onevenredig nadeel voor de betrokkene leiden. Een doelmatige herverkaveling is in die laatste situatie gediend met een geringere breedte of oppervlakte.

De artikelen 9a.4 en 9a.5 betreffen de voortzetting van de artikelen 8 en 9 Bilg.

Nieuw artikel 9a.6 (uitruikbaarheid weg die aan openbaar verkeer wordt onttrokken) en artikel 9a.7 (uitruikbaarheid waterloop waarvan openbaar gebruik vervalt) [artikel 12.24, vierde lid, Ow]

Herverkaveling zal doorgaans zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen plaatsvinden als er zo min mogelijk beperkingen aan de uitruikbaarheid van gronden worden gesteld. Gronden zijn dan ook in beginsel uitruikbaar. Wegen en waterlopen waarvan de openbare gebruiksfunctie volgens het inrichtingsbesluit komt te vervallen, zijn op grond van de artikelen 9a.6 en 9a.7 Bkl, zoals die artikelen worden ingevoegd via dit aanvullingsbesluit, uitruikbaar. Deze artikelen betreffen de voortzetting van de artikelen 10 en 11 Bilg.

Nieuw artikel 9a.8 (rangorde uitruikbaarheid gronden voor bos, natuur of agrarisch natuurbeheer) [artikel 12.24, vierde lid, Ow]

Artikel 9a.8 Bkl, zoals dat wordt ingevoegd door dit aanvullingsbesluit, heeft als doel om gebieden veilig te stellen en gunstige voorwaarden te scheppen voor het gewenste natuurbeheer of agrarisch natuurbeheer. Om natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer te bevorderen in de betrokken gebieden is een rangorde opgenomen voor de uitruil van gronden die zijn gelegen in natuurgebieden of kerngebieden agrarisch natuurbeheer en waarvoor nog geen sprake is van natuurbeheer of agrarisch natuurbeheer. Voor gronden in de betrokken gebieden waarbij al wel sprake is van natuurbeheer of agrarisch natuurbeheer is bepaald dat de gronden worden geruild met gronden die een gelijkwaardige gebruiksmogelijkheid hebben. Als subsidie voor natuurbeheer is verstrekt, kunnen de betrokken gronden worden geruild met gronden waarvoor ook subsidie voor natuurbeheer is verstrekt of met gronden die zijn verworven met het oogmerk natuur. Als subsidie voor agrarisch natuurbeheer is verstrekt, kunnen de betrokken gronden alleen worden geruild met gronden waarvoor subsidie voor agrarisch natuurbeheer is verstrekt.

Voor de uitruilbaarheid van gronden waarop wel sprake is van natuurbeheer of agrarisch natuurbeheer, schrijft artikel 9a.8 geen rangorde voor waarbij toewijzing aan particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties voorgaat op toewijzing aan andere particuliere eigenaren. Een gelijke behandeling van particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties en andere particuliere eigenaren is in overeenstemming met het Natuurpact "Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland"¹⁹⁴, waarin Rijk en provincies hebben afgesproken dat gelijkberechtiging van particuliere partijen het uitgangspunt is bij het beheer en de verwerving van bestaande en nieuwe natuur. In de overeenkomst tot ontwikkeling of instandhouding van bos of natuur is de eigenaar van de gronden de verplichting aangegaan om de landbouwgronden waarvoor subsidie voor functieverandering is verleend, niet meer voor de landbouw te gebruiken. Om de realisering van het natuurbeheertype niet te verstoren of in gevaar te brengen, is in dergelijke overeenkomsten een kwalitatieve verplichting als bedoeld in artikel 6:252 van het Burgerlijk Wetboek opgenomen. Het vijfde lid bepaalt dat gronden waarvoor een eigenaar een overeenkomst tot ontwikkeling of instandhouding van bos of natuur is aangegaan met een kwalitatieve verplichting alleen kunnen worden uitgeruild met gronden waarvoor een eigenaar ook een overeenkomst tot ontwikkeling of instandhouding van bos of natuur is aangegaan met een kwalitatieve verplichting. De voorwaarde hierbij is dat de te ruilen gronden blijken een omgevingsplan of een ontwerp daarvan nog niet voor natuur of bos kunnen worden gebruikt respectievelijk zullen kunnen worden gebruikt.

Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 12 Bilg.

Nieuw artikel 9a.9 (niet-uitruilbare gronden bij bodemverontreiniging) [artikel 12.24, vierde lid, Ow]

Wanneer het gebruik van locaties volgens de functies die de locaties blijken het omgevingsplan vervullen, ernstig is beperkt als gevolg van bodemverontreiniging of wanneer door de verontreiniging onduidelijkheid bestaat over de toekomstige waarde van de betrokken gronden, is het niet wenselijk dat die gronden worden toegewezen aan een ander dan de inbrengende eigenaar. In verband hiermee bevat artikel 9a.9 Bkl, zoals dat via dit aanvullingsbesluit wordt ingevoegd, regels voor de uitruilbaarheid van dergelijke gronden. Het artikel bepaalt dat gronden waar bodemonderzoek wordt uitgevoerd, niet uitruilbaar zijn. Daarnaast zijn gronden niet uitruilbaar als sprake is van een verontreiniging van de bodem die een interventiewaarde als bedoeld in bijlage VI bij het Bal overschrijdt, waarbij de locatie niet is gesaneerd volgens de Wet bodembescherming, het Bal, het omgevingsplan, een maatwerkvoorschrift of een omgevingsvergunning.

Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 13 Bilg.

Nieuw artikel 9a.10 (overige niet-uitruilbare gronden) [artikel 12.24, vierde lid, Ow]

Sommige gronden kennen vanwege hun hoedanigheid, gebruiksmogelijkheden of bodemgeschiktheid dusdanige gebruiksbepkeringen dat ze niet geschikt zijn om uit te ruilen. In artikel 9a.10 Bkl, zoals dat via dit aanvullingsbesluit wordt ingevoegd, is bepaald welke gronden vanwege forse gebruiksbepkeringen niet uitruilbaar zijn.

Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 14 Bilg.

¹⁹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33576, nr. 6.

Nieuw artikel 9a.11 (doelmatig gebruik en rangorde bij toewijzing) [artikel 12.24, vierde lid, Ow]

Dit artikel stelt doelmatigheid voorop bij de toewijzing van rechten op kavels en geeft een rangorde bij toewijzing van rechten op kavels. Doorgaans is het belang van een goede verkaveling meer gediend met kavelconcentratie dan met een verkorting van de afstand tussen de veldkavels en de landbouwbedrijfskavel. In de meeste gevallen leidt een concentratie van kavels namelijk tot een efficiëntere bedrijfsvoering dan een geringe afstand tussen de veldkavels en landbouwbedrijfskavels. In laatstgenoemde situatie kunnen de onderscheiden veldkavels immers dicht bij de landbouwbedrijfskavel liggen, maar toch op een zekere afstand van elkaar, waardoor de eigenaar of pachter meer tijd kwijt is om de veldkavels onderling te bereiken. Met het oog hierop heeft toewijzing gericht op kavelconcentratie in de rangorde voorrang op toewijzing op basis van afstandsverkorting.

De vorm en grootte bepalen mede de doelmatigheid van de kavelindeling. Het zijn echter geen factoren die moeten worden meegewogen bij de toepassing van de rangorde. Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 15 Bilg.

Nieuw artikel 9a.12 (samenvoeging van kavels) [artikel 12.24, vierde lid, Ow]

De fysieke samenvoeging van kavels in verband met onder meer een doelmatige toewijzing van pachtrechten kan leiden tot de fysieke splitsing van de gronden van één eigenaar. Deze situatie kan zich voordoen als een pachter gronden van verschillende eigenaren pacht of als een eigenaar zijn gronden aan verschillende pachters heeft verpacht. Een grote mate van versnippering van eigendom van één eigenaar is echter niet wenselijk, omdat daarmee zijn vermogenspositie kan worden aangetast. Daarom is in artikel 9a.12 Bkl, dat wordt ingevoegd via dit aanvullingsbesluit, bepaald dat zo'n samenvoeging niet plaatsvindt als die voor de betrokken eigenaar leidt tot een onevenredige versnippering van zijn eigendom.

Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 16 Bilg.

Nieuw artikel 9a.13 (aanpassing grens van huis- of landbouwbedrijfskavel) [artikel 12.24, vierde lid, Ow]

Artikel 9a.13 Bkl, zoals dat wordt ingevoegd via dit aanvullingsbesluit, vindt toepassing bij de toewijzing van gronden in de nabijheid van gebouwen (huis- of landbouwbedrijfskavels). De grens van die kavels mag niet worden aangepast als dat voor de eigenaar en gebruiker zou leiden tot een onevenredige gebruiksbeperking van het gebouw.

De perceelgrens kan in ieder geval wel worden gewijzigd als het gebouw niet meer in gebruik is of zich niet in de nabijheid van de perceelsgrens bevindt. In die situaties zal wijziging van de perceelsgrens naar verwachting niet tot een beperking in het gebruik van het gebouw leiden die in redelijkheid niet van een eigenaar kan worden gevergd. Bij het in gebruik zijn van het gebouw gaat het om het normale gebruik dat van een gebouw in die vorm mag worden verwacht. De staat van onderhoud van het gebouw of de aanwezigheid van afvalstoffen zonder een daartoe strekkende vergunning kunnen aanwijzingen zijn voor het antwoord op de vraag of een gebouw nog in gebruik is. Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 17 Bilg.

Niet snel kan worden aangenomen dat een gebouw niet meer in gebruik is. Het is dan ook raadzaam dat gedeputeerde staten met de eigenaar en gebruiker van het perceel in overleg treden over een voorgenomen aanpassing van de perceelsgrens, ook al schrijft

artikel 9a.13 dat overleg en de overeenstemming met de eigenaar anders dan artikel 17 Bilg niet langer voor.

Nieuw artikel 9a.14 (kortingspercentage) [artikel 12.24, vierde lid, Ow]

Voor de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Nieuw artikel 9a.15 (erfdienstbaarheden en oude zakelijke rechten) [artikel 12.24, vierde lid, Ow]

Artikel 9a.15 Bkl, zoals dat wordt ingevoegd via dit aanvullingsbesluit, regelt het handhaven of vestigen van erfdienstbaarheden respectievelijk de handhaving van oude zakelijke rechten. Wanneer beperkte rechten, waaronder oude zakelijke rechten, afdoen aan het doelmatig gebruik, worden ze opgeheven met compensatie in geld of goed. Daarbij kan rekening worden gehouden met het cultuurhistorische belang van oude zakelijke rechten.

Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 20 Bilg.

Nieuw artikel 9a.16 (bepalingen over ingebruikneming kavels) [artikel 12.24, vierde lid, Ow]

De bepalingen over kavels en rechten in het ruilbesluit regelen niet alleen de toewijzing van de kavels (artikel 12.24, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet), maar ook de ingebruikneming van de kavels (artikel 12.24, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet). Artikel 9a.16, eerste lid, Bkl, zoals dat wordt ingevoegd via dit aanvullingsbesluit, bepaalt dat bij deze bepalingen over de ingebruikneming van kavels een doelmatige uitvoering van werken en het doelmatig gebruik van de kavels voorop staan.

In veel gevallen zullen werken moeten worden uitgevoerd om de gronden geschikt te maken voor het beoogde gebruik (zogenoemde kavelaanvaardingswerken). Artikel 12.24, eerste lid, onder f, van de Omgevingswet, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, biedt ruimte voor een gefaseerde ingebruikneming van gronden. Wanneer gedeputeerde staten in gefaseerde ingebruikneming voorzien, is artikel 9a.16, eerste lid, daarop van toepassing. Fasering is dus mogelijk wanneer dat bijdraagt aan een doelmatige uitvoering van werken. Daarnaast kan een gefaseerde ingebruikneming het belang van een doelmatig gebruik van kavels dienen, doordat de ingebruikneming wordt afgestemd op het moment van de oogst en het bouwklaar maken van de gronden.

Artikel 9a.16, tweede lid, Bkl, zoals dat wordt ingevoegd via dit aanvullingsbesluit, bevat de hoofdregel voor tijdelijke ingebruikneming, dat de kavels na de vaststelling van het ruilbesluit in gebruik worden genomen door de toekomstige eigenaren, vooruitlopend op de eigendomsovergang door de inschrijving van de akte van toewijzing. Deze hoofdregel geldt in het geval gedeputeerde staten besluiten gronden tijdelijk in gebruik te laten nemen. Zij zijn niet verplicht van deze mogelijkheid gebruik te maken. Het derde lid bevat twee uitzonderingen op deze hoofdregel zodat onder omstandigheden anderen dan de toekomstige eigenaren kavels tijdelijk in gebruik kunnen nemen. De eerste uitzondering betreft het geval dat dit nodig is met het oog op een evenwichtige verdeling van de tijdelijke gebruiksmogelijkheden binnen het herverkavelingsblok. De tweede

uitzondering is bedoeld om onevenredig nadeel voor die anderen te voorkomen.
Dit artikel betreft de voortzetting van de artikelen 21, 22 en 23 Bilg.

Nieuw artikel 9a.17 (kosten en vergoedingen) [artikel 12.24, vierde lid, Ow]

Een besluit geldelijke regelingen omvat voor de betrokken eigenaren onder meer de geldelijke verrekening van verschillen in oppervlakte, hoedanigheid of gebruiksmogelijkheden tussen de ingebrachte kavels en de toegewezen kavels. Gedeputeerde staten bepalen in het besluit geldelijke regelingen de hoogte van de door de individuele eigenaren te betalen of te ontvangen bijdrage aan de landinrichting. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Nieuw artikel 9a.18 (vastleggen toestand grond en overige onroerende zaken bij schatting) [artikel 12.37, derde lid, Ow]

Artikel 9a.18 Bkl, zoals dat wordt ingevoegd via dit aanvullingsbesluit, is toegelicht in paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Nieuw artikel 9a.19 (verrekenposten) [artikel 12.37, derde lid, Ow]

Met het oog op een behoorlijke en doelmatige uitvoering van de herverkaveling worden niet alle op een kavel betrekking hebbende factoren betrokken bij de bepaling van de uitruilbaarheid van de gronden. Sommige factoren worden namelijk op geld gewaardeerd als er geruimd wordt. Deze factoren vormen verrekenposten tussen de daarbij betrokken oude en nieuwe eigenaren. De verrekenposten worden in het besluit geldelijke regelingen opgenomen. In artikel 9a.19, tweede lid, Bkl, dat wordt ingevoegd via dit aanvullingsbesluit, zijn factoren opgesomd die in ieder geval als verrekenpost in het besluit geldelijke regelingen kunnen worden opgenomen.
Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 26 Bilg.

Nieuw artikel 9a.20 (peilmomenten verrekenposten) [artikel 12.37, derde lid, Ow]

De in artikel 9a.20 Bkl, zoals dat wordt ingevoegd via dit aanvullingsbesluit, opgenomen tijdstippen hebben betrekking op het tijdstip tot wanneer zich wijzigingen kunnen voordoen met betrekking tot een onroerende zaak die van invloed zijn op de waardering van de onderscheiden verrekenposten. Zo kan het vestigen of opheffen van zakelijke rechten met betrekking tot de desbetreffende onroerende zaak gedurende het herverkavelingsproces leiden tot een lagere of hogere waardering van de desbetreffende verrekenpost. In verband met een doelmatige herverkaveling worden de verrekenposten daarom gewaardeerd naar een zogenoemd peiltijdstip. Voor de verschillende verrekenposten gelden verschillende peiltijdstippen.
Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 27 Bilg.

Nieuw artikel 9a.21 (waardering factoren) [artikel 12.37, derde lid, Ow]

Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 28 Bilg.

Nieuw artikel 9a.22 (waardering verrekenposten) [artikel 12.37, derde lid, Ow]

Artikel 9a.22 Bkl, zoals dat wordt ingevoegd via dit aanvullingsbesluit, bevat regels voor de waardering van verrekenposten. Als uitgangspunt daarvoor geldt de waarde in het maatschappelijk verkeer (eerste lid). Het tweede lid bevat een uitzondering op dat uitgangspunt voor gevallen waarin eigenaren onderling of gedeputeerde staten met een individuele eigenaar in overleg treden of trachten tot overeenstemming te komen over verrekenposten. Het ligt dan niet voor de hand dat in het besluit geldelijke regelingen in verband met de overgang van de eigendom van het betrokken registergoed een andere waarde voor een verrekenpost wordt opgenomen dan door partijen is overeengekomen. Dit laat onverlet dat iedere eigenaar beroepsmogelijkheden heeft tegen de vaststelling van het besluit geldelijke regelingen. Als er twijfels ontstaan over de juistheid van de vergoeding nadat de eigenaren onderling of gedeputeerde staten met een individuele eigenaar tot overeenstemming zijn gekomen, kan het nodig zijn de hoogte van de vergoeding te heroverwegen.

Dit artikel betreft de voortzetting van de artikelen 29 en 30 Bilg.

Nieuw artikel 9a.23 (omslag van de kosten) [artikel 12.37, derde lid, Ow]

De kosten die ten laste van de eigenaren gezamenlijk komen, worden volgens artikel 13.9, vierde lid, van de Omgevingswet, zoals ingevoegd met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, omgeslagen over de eigenaren.

Het eerste lid van artikel 9a.23 Bkl, zoals dat wordt ingevoegd via dit aanvullingsbesluit, bepaalt dat het besluit geldelijke regelingen per eigenaar de omslag vermeldt van de kosten van de herverkaveling. Deze kosten bestaan op grond van het tweede lid enerzijds uit het saldo van de specifiek voor zijn gronden gewaardeerde verrekenposten (onderdeel a). Hierbij valt te denken aan de verrekenposten, bedoeld in artikel 9a.19, tweede lid, Bkl. Anderzijds bestaan deze omgeslagen kosten uit het aandeel van iedere eigenaar in de aan de eigenaren gezamenlijk toe te rekenen kosten (onderdeel b). Hieronder worden verstaan de kosten van herverkaveling die zijn gemaakt voor het herverkavelingsblok. Op de kosten worden in mindering gebracht de kosten van herverkaveling die door een subsidie of andere overheidsbijdrage worden gedekt en de kosten van herverkaveling waarvan de betaling bij overeenkomst is verzekerd.¹⁹⁵ De kosten die ten laste van de eigenaren gezamenlijk komen, worden naar evenredigheid omgeslagen over de eigenaren aan de hand van de verdeelsleutel die in het tweede lid van artikel 9a.23 Bkl is opgenomen. Deze verdeelsleutel wordt berekend door het totaal van de aan de eigenaren toe te rekenen kosten te delen door het totaal van alle geldbedragen die zijn vastgesteld aan de hand van de factoren, bedoeld in artikel 9a.18, tweede lid, Bkl. Het aandeel van een afzonderlijke eigenaar in de kosten van aan de eigenaren gezamenlijk toe te rekenen kosten wordt vervolgens berekend door de uitkomst van de deling te vermenigvuldigen met de aan een afzonderlijke eigenaar wegens de factoren toegerekende bedragen. Het aldus berekende bedrag wordt in het besluit geldelijke regelingen vastgesteld en door een aanslag bij de eigenaar in rekening gebracht.

In het derde lid is bepaald hoe het besluit geldelijke regelingen wordt vastgesteld als gebruik is gemaakt van een zogenoemd puntensysteem, zoals in de praktijk vaak gebeurt. De vastgestelde punten per eigenaar worden dan omgerekend naar geldbedragen, zodat iedere eigenaar het bedrag kent dat de individuele eigenaar behoort bij te dragen. Deze omrekening kan plaatsvinden na de schatting, bedoeld in

¹⁹⁵ Artikel 13.9 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

artikel 12.38, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, maar vindt in ieder geval plaats voor de terinzagelegging van het ontwerp van het besluit geldelijke regelingen. Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 31 Bilg.

Onderdeel D

Wijziging bijlage I bij artikel 1.1

Dit onderdeel vult bijlage I bij het Bkl aan met enkele begripsbepalingen die nodig zijn voor de bepalingen over het inrichten van gebieden. Bij de voorbereiding van deze begrippen is – in lijn met de uitgangspunten van de stelselherziening en de Aanwijzingen voor de regelgeving – gezocht naar mogelijkheden van reductie, vereenvoudiging en harmonisatie van begripsomschrijvingen. Daarbij is gebleken is dat een aantal begripsomschrijvingen van artikel 1 Bilg kan worden gemist.

Uit het Bilg zijn de volgende begrippen overgenomen:

- 'landbouwbedrijfskavel', 'huiskavel' en 'veldkavel': het betreft begrippen uit de bestaande praktijk van herverkaveling op grond van de Wilg en de daaraan voorafgaande Landinrichtingswet;
- 'landbouwgronden': dit begrip is geharmoniseerd met de begripsomschrijving die via het voorgenomen Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet in het Bal wordt opgenomen, zie ook de toelichting bij onderdeel B van dit besluit (artikel 9a.1 (landbouwgronden en natuurterreinen)).

Artikel 1.2 (Wijziging Ob)

Onderdeel A

Nieuw artikel 7.1 (inhoud voorkeursrechtbeschikking) [Artikel 16.139, eerste en tweede lid, Ow]

Uit de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met de Omgevingswet, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, volgt dat in de voorkeursrechtbeschikking moet worden gemotiveerd dat de vestiging van het voorkeursrecht aan de wettelijke criteria, zie artikel 9.1 en verder van de Omgevingswet, zoals ingevoegd met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, voldoet. Voorts moet de beschikking voldoen aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan beschikkingen stelt. Dat betekent dat de beschikking moet berusten op een deugdelijke motivering dat het instrument in het voorliggende geval kan worden ingezet.

In dit artikel wordt vastgelegd welke specifieke informatie de voorkeursrechtbeschikking daarnaast moet bevatten. Het gaat in de eerste plaats om informatie waaruit duidelijk blijkt om welke onroerende zaken en rechthebbenden het gaat. Deze informatie wordt zo veel mogelijk ontleend aan de informatie die de Basisregistratie Kadaster bevat (zie artikel 48 van de Kadasterwet).

Als een door een ander bestuursorgaan gevestigd voorkeursrecht geldt, vermeldt het besluit ook het rechtsgevolg voor dat eerdere voorkeursrecht en het rechtsgevolg voor een op grond van dat eerdere voorkeursrecht gedane uitnodiging tot onderhandeling.

Nieuw artikel 7.2 (besluit tot intrekking en mededeling verval voorkeursrecht of vernietiging van voorkeursrechtbeschikking). [Artikel 16.139, eerste en tweede lid, Ow]

Onder redactionele aanpassingen in aansluiting op die in artikel 7.1 (inhoud voorkeursrechtbeschikking) is artikel 7.2 Ob, zoals dat wordt ingevoegd via dit aanvullingsbesluit, overgenomen uit artikel 8, eerste lid, tweede volzin, van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Dit artikel stelt eisen aan het besluit tot intrekking en de mededeling van het vervallen van een voorkeursrecht of de vernietiging door de rechter van een voorkeursrechtbeschikking. Hiervoor is vooral van belang dat duidelijk is om welke onroerende zaken het gaat. Daarnaast moet ook de reden van intrekking van het besluit duidelijk worden beschreven.

Nieuw artikel 7.3 (aangetekende verzending mededelingen voorkeursrecht) [Artikel 16.139, eerste en tweede lid, Ow]

Zoals in het algemeen deel van deze nota van toelichting is vermeld, wordt het aantal handelingen in de besluitvormingsprocedure voor een voorkeursrechtbeschikking waarbij aangetekende verzending van stukken wordt geëist, teruggebracht tot drie specifieke handelingen, namelijk de uitnodiging tot onderhandeling, de reactie van het bevoegd gezag en het verzoek van de vervreemder aan het bevoegd gezag om de rechter in te schakelen voor de prijsvaststelling.¹⁹⁶ Dit artikel voorziet hierin.

Nieuw artikel 7.4 (afschriften verzoek rechtbank voorkeursrecht) [Artikel 16.139, eerste en tweede lid, onder c, Ow]

Onder redactionele wijziging is dit artikel overgenomen uit artikel 6 van het Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010. Met dit artikel wordt bewerkstelligd dat partijen goed en tijdig op de hoogte zijn van verzoekschriften aan de rechtbank, of de intrekking ervan.

Nieuw artikel 7.5 (inhoud onteigeningsbeschikking) [Artikel 16.139, eerste en tweede lid, onder i, Ow]

Artikel 11.3 van de Omgevingswet, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, bepaalt dat de onteigeningsbeschikking de te onteigenen onroerende zaken aanwijst. Daarnaast volgt uit de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met de Omgevingswet, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, dat in de onteigeningsbeschikking moet worden gemotiveerd dat de onteigening aan de wettelijke criteria voldoet en moet het voorts voldoen aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan beschikkingen stelt. Dat betekent dat de beschikking moet berusten op een deugdelijke motivering dat het instrument onteigening in het voorliggende geval kan worden ingezet. Daartoe zal onder meer gemotiveerd moeten worden dat de onteigening het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving dient, de onteigening noodzakelijk is en dat de onteigening urgent is (zie de artikelen 11.5 tot en met 11.11 van de Omgevingswet, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet).

¹⁹⁶ Paragrafen 3.4 en 3.5.

In artikel 7.5 Ob, dat wordt ingevoegd via dit aanvullingsbesluit, wordt vastgelegd welke specifieke informatie de onteigeningsbeschikking daarnaast moet bevatten. Het gaat in de eerste plaats om informatie waaruit duidelijk blijkt om welke onroerende zaken en rechthebbenden het gaat. Deze informatie wordt zoveel mogelijk ontleend aan de informatie die de Basisregistratie Kadaster bevat (zie artikel 48 van de Kadasterwet). Daarnaast moet een korte zakelijke beschrijving worden gegeven van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor de onteigening nodig is. Deze eis geldt naast het vereiste in de Algemene wet bestuursrecht dat een besluit op een deugdelijke motivering moet berusten. Zo zal het besluit ook de planologische grondslag waarop het berust, moeten vermelden.

Onteigeningsbeschikkingen kunnen alleen worden gegeven door democratisch gelegitimeerde bestuursorganen: gemeenteraden, algemene besturen van waterschappen, provinciale staten en de verantwoordelijke ministers.¹⁹⁷ Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is aangegeven, kan de bevoegdheid tot het geven van een onteigeningsbeschikking niet worden gedelegeerd of gemandateerd, omdat de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.¹⁹⁸ De dagelijkse besturen kunnen met ambtelijke ondersteuning echter wel de onteigeningsbeschikkingen van gemeenteraden, algemene besturen van waterschappen en provinciale staten voorbereiden.

Bestuursorganen kunnen ambtshalve een onteigeningsbeschikking geven, maar kunnen dit ook naar aanleiding van een aanvraag doen. Een dergelijke aanvraag moet worden gedaan en de beslissing daarop moet worden genomen overeenkomstig de regels die daarover zijn gesteld in de Algemene wet bestuursrecht. Over de eisen waaraan zo'n verzoek moet voldoen kunnen op grond van artikel 16.139, derde lid, van de Omgevingswet¹⁹⁹ regels worden gesteld in de Omgevingsregeling. Bij het opstellen van de Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet zal worden gezien of het nodig is regels te stellen over verzoeken om onteigening.

Nieuw artikel 7.6 (terinzagelegging ontwerponteigeningsbeschikking) [Artikel 16.139, eerste en tweede lid, onder c, Ow]

Artikel 7.6 Ob, dat wordt ingevoegd via dit aanvullingsbesluit, bepaalt welke informatie tezamen met de ontwerponteigeningsbeschikking ter inzage moet worden gelegd.

Artikel 7.6 vereist op de eerste plaats de terinzagelegging van een grondtekening waarop de daarbij aangegeven informatie wordt weer- of aangegeven.

Naast de hiervoor bedoelde grondtekening zal tezamen met de ontwerponteigeningsbeschikking het besluit dat de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk maakt of het ontwerp daarvan of, in geval van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, de aanvraag om die vergunning ter inzage moeten worden gelegd.

¹⁹⁷ Zie artikel 11.4Ow.

¹⁹⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 35133, p. 42.

¹⁹⁹ Dit betreft het oude artikel 16.88 van de Omgevingswet dat in artikel 1.1 van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet wordt vernummerd tot 16.139.

Op het moment van terinzagelegging van de ontwerponteigeningsbeschikking hoeft er nog geen omgevingsplan of projectbesluit te zijn vastgesteld of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te zijn verleend die de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk maakt. Voldoende is dat de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving is vastgelegd in het ontwerp van het omgevingsplan, in een projectbesluit dat in het kader van de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure ter inzage is gelegd of in de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Op het moment dat de onteigeningsbeschikking wordt gegeven zal het besluit dat de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk maakt, wel moeten zijn vastgesteld. Dit vloeit voort uit artikel 11.6 van de Omgevingswet, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

In plaats van een ontwerpomgevingsplan of ontwerpprojectbesluit mag dit ook bijvoorbeeld een ontwerp van een wijziging van een ruimtelijk besluit (zoals een bestemmingsplan) of tracébesluit zijn dat voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd en waarvoor in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet in overgangsrecht is voorzien.²⁰⁰ Een detailkaart behorende bij een ontwerp van een wijziging van een ruimtelijk besluit of tracébesluit dat onder het overgangsrecht van dat wetsvoorstel valt, kan daarmee ook gelden als een verbeelding van het werkingsgebied van de regels van een omgevingsplan of projectbesluit. Zodra een ruimtelijk besluit of tracébesluit is vastgesteld, geldt dat besluit als deel van een omgevingsplan²⁰¹ onderscheidenlijk als projectbesluit²⁰².

Onderdeel B

Wijziging opschrift afdeling 8.4 (Kostenverhaal) [Afdeling 13.6 Ow]

In aansluiting op afdeling 13.6 van de Omgevingswet, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, wordt de naam van afdeling 8.4 Ob gewijzigd in: kostenverhaal.

Onderdeel C

Wijziging artikel 8.13 [Artikel 13.11, eerste lid, Ow]

De grondslag in de wet waarop dit artikel is gebaseerd wordt door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet gewijzigd. Artikel 8.13 Ob wordt hierop aangepast door de verwijzing naar hoofdstuk 12 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, te vervangen door een verwijzing naar de nieuwe grondslag. De redactie van de onderdelen e en f van artikel 8.14 Ob wordt verder aangepast omwille van een betere aansluiting op de omschrijvingen van de verschillende gebruiksfuncties in het Bbl.

Onderdeel D

Wijziging artikel 8.14 [Artikel 13.11, derde lid, Ow]

²⁰⁰ Zie afdeling 4.1 onderscheidenlijk artikel 4.44 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.

²⁰¹ Zie artikel 4.6 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet

²⁰² Zie artikel 4.47 van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet

Via dit aanvullingsbesluit worden de aanhef en onderdeel a van artikel 8.14 Ob gewijzigd vanwege aansluiting op de wet. Als gevolg van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet zal die wet niet meer voorzien in "exploitatieregels of exploitatievoorschriften", "exploitatiebijdragen" en "exploitatiegebied". Omdat dat wetsvoorstel in plaats van exploitatiebijdragen uitgaat van verschuldigde geldsommen die bij beschikking worden verhaald, wordt in het eerste lid, onder a, naar het totaal van die verhaalbare geldsommen verwezen.

Onderdeel E

Wijziging artikel 8.15 [Artikelen 13.11, eerste lid, aanhef, en 13.15, derde lid, Ow]

De wettelijke grondslag waarop dit artikel is gebaseerd, wordt door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet gewijzigd. Artikel 8.15 Ob wordt hierop aangepast door de verwijzing te vervangen en naar de nieuwe grondslag te verwijzen.

Daarnaast wordt met deze wijziging gebruik gemaakt van de mogelijkheid in artikel 13.15, derde lid, van de Omgevingswet, zoals toegevoegd met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, om bij het aanwijzen van kostensoorten onderscheid te maken tussen kostenverhaalsgebieden waarvoor wel een tijdvak en die waarvoor geen tijdvak is opgenomen. De in tabel A van bijlage IV genoemde kostensoorten zijn de door de overheid te maken kosten, die zowel bij kostenverhaal zonder tijdvak als bij kostenverhaal met tijdvak moeten worden verhaald. De kostensoorten onder B zijn kosten die alleen bij kostenverhaal met tijdvak als te verhalen kosten worden beschouwd. Dat zorgt ervoor dat bij kostenverhaal met tijdvak de praktijk van het kostenverhaal van de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening onder de Omgevingswet kan worden voortgezet.

Onderdeel F

Wijziging artikel 8.16 [Artikel 13.17, tweede lid, Ow]

Op grond van artikel 13.17 van de Omgevingswet, zoals toegevoegd met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, kunnen nadere regels worden gesteld over de raming van de opbrengsten van de gronden in het kader van het stellen van regels in een omgevingsplan over kostenverhaal met tijdvak. Artikel 8.16 Ob, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit, geeft hieraan invulling en legt vast op welk moment de opbrengst van gronden wordt bepaald. Dit is van belang bij kostenverhaal met tijdvak, waarvoor in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet wordt geregeld dat het omgevingsplan een raming van de opbrengsten van de gronden in het kostenverhaalsgebied moet bevatten.

Onderdeel G

Wijziging artikel 8.17 [Artikel 13.17, tweede lid, Ow]

Artikel 8.17 Ob krijgt een andere invulling. De bepaling regelt na wijziging door dit aanvullingsbesluit de wijze waarop de inbrengwaarde van gronden wordt geraamd. Dit is van belang bij het bepalen van de verschuldigde geldsom. Als in het omgevingsplan een

tijdvak is opgenomen, wordt de inbrengwaarde van de gronden waarop de aanvraag om een beschikking kostenverhaal betrekking heeft, op de verschuldigde geldsom in mindering gebracht (artikel 13.18, tweede lid, van de Omgevingswet, zoals toegevoegd met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet). Opgemerkt wordt dat artikel 8.17, eerste lid, ook van toepassing is op het ramen van de inbrengwaarde van gronden als door het bestuursorgaan te verhalen kostensoort, zoals vastgelegd onder A2 en B1 in bijlage IV, en bij het berekenen van de waardevermeerdering. Zie voor de achtergrond van de raming van de inbrengwaarde het algemeen deel van deze nota van toelichting.²⁰³

Het tweede lid bepaalt wat tot de inbrengwaarde moet worden gerekend. De inbrengwaarde betreft de waarde van de grond voordat de regels met betrekking tot de locatie werden gewijzigd. Kosten die voortvloeiend uit de vaststelling van het omgevingsplan of het projectbesluit of de verlening van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zijn gemaakt, zijn onderdeel van de inbrengwaarde, mits zij direct aan de bouwactiviteiten zijn toe te rekenen. Het moet dan gaan om kosten die één of enkele jaren eerder met het oog op de op handen zijnde wijziging van de regels voor de locatie zijn gemaakt.

Onderdeel H

Wijziging artikel 8.18 [Artikel 13.17, tweede lid, Ow]

Artikel 8.18 Ob krijgt een andere invulling, namelijk de raming van de waardevermeerdering die voortvloeit uit artikel 13.17 van de Omgevingswet, zoals toegevoegd met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. De waardevermeerdering wordt geraamd door de geraamde inbrengwaarde in mindering te brengen op de geraamde opbrengst van de locatie waar de activiteit wordt verricht. Het resultaat bepaalt tot welk bedrag ten hoogste kosten mogen worden verhaald.

Op het ramen van de inbrengwaarde en de opbrengst zijn de artikelen 8.16 en 8.17 Ob van overeenkomstige toepassing. Dit betekent onder meer dat bij het bepalen van de inbrengwaarde moet worden uitgegaan van de waarde van de grond en de te slopen opstallen in de toestand voortvloeiend uit de vaststelling van het omgevingsplan of het projectbesluit of de verlening van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Onderdeel I

Wijziging artikel 8.19 [Artikel 13.20, zesde lid, Ow]

Artikel 8.19 Ob krijgt een andere invulling, namelijk de uitvoering van de delegatiegrondslag uit artikel 13.20, zesde lid, van de Omgevingswet, zoals toegevoegd met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Deze grondslag ziet op het stellen van nadere regels over de eindafrekening waar door een belanghebbende om wordt verzocht. Zie voor de achtergronden van die eindafrekening het algemeen deel van deze nota van toelichting.²⁰⁴

²⁰³ Paragraaf 5.6.

²⁰⁴ Paragraaf 5.7.

Onderdeel J

Vervallen artikel 8.20

Artikel 8.20 Ob komt te vervallen. Omdat het stelsel van kostenverhaal door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet alleen op het verhalen van door het bestuursorgaan gemaakte kosten zal zien, passen regels over te realiseren en in stand te houden bijzondere categorieën woningen daar niet in. Regels zoals deze kunnen in het omgevingsplan worden gesteld. Specifiek voor het aanwijzen van woningbouwcategorieën is een aanvulling van het Bkl voorzien; zie daarvoor artikel 1.1, onderdeel A.

Onderdeel K

Nieuwe afdeling 8.5 (Financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied) en nieuw artikel 8.20 (activiteiten waarover financiële bijdragen kunnen worden overeengekomen) [Artikel 13.22, eerste lid, Ow]

Dit onderdeel voegt een nieuwe afdeling toe aan hoofdstuk 8 Ob. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de delegatiegrondslag in artikel 13.22, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals toegevoegd bij eerste nota van wijziging bij het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Dat artikel vormt een voortzetting van artikel 6.24 Wro.

Het nieuwe artikel 8.20 Ob bevat de aanwijzing van activiteiten waarover in een overeenkomst bepalingen kunnen worden opgenomen over financiële bijdragen aan de ontwikkeling van een gebied. Het gaat om dezelfde activiteiten als die waarvoor het bestuursorgaan verplicht is kosten te verhalen. Dit betekent dat met degene die een activiteit verricht waarvoor op grond van afdeling 13.6 van de Omgevingswet, zoals toegevoegd met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, kostenverhaal verplicht is gesteld, een overeenkomst kan worden gesloten over een financiële bijdrage voor zover daarvoor in een omgevingsvisie of programma een basis is gelegd.

Onderdeel L

Wijziging artikel 13.3 [artikel 18.3 Ow]

Opschrift en eerste lid

Het eerste lid, aanhef, wordt technisch aangepast waarbij uitvoering wordt gegeven aan de wijziging van artikel 18.3 van de Omgevingswetwet, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. De huidige tekst van artikel 18.3 van de Omgevingswet spreekt alleen over de bevoegdheid van het instemmingsorgaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Voorgesteld wordt om dit te wijzigen en bij het toedelen van de mede-handhavingstaak aan het instemmingsorgaan alsnog uit te gaan van de volledige bestuursrechtelijke handhavingstaak. Het eerste lid van artikel 13.3 Ob wordt met deze wijziging in lijn gebracht. Ook wordt het opschrift van dat artikel afgestemd op het nieuwe opschrift van artikel 18.3 van de Omgevingswet. Voor een volledige toelichting op de achtergrond van

deze wijziging wordt verwezen naar bovengenoemd wetsvoorstel.²⁰⁵

Derde lid (nieuw)

In het eerste lid van artikel 13.3 Ob, zoals gewijzigd bij dit aanvullingsbesluit, worden de gevallen aangewezen waarin de bestuursrechtelijke handhavingstaak, voor zover het gaat om de naleving van de voorschriften van een omgevingsvergunning, ook berust bij een instemmingsorgaan.

Als in een projectbesluit op grond van artikel 5.52, tweede lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet een omgevingsvergunning is meegenomen waarop artikel 13.3, eerste lid, Ob van toepassing is, geldt voor die vergunning ook dat naast het bevoegd gezag dat het projectbesluit heeft vastgesteld, het in artikel 13.3, eerste lid, aangewezen instemmingsorgaan bevoegd is handhavend op te treden. Immers, in artikel 13.3 wordt op grond van artikel 18.3 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, aangewezen in welke gevallen de bestuursrechtelijke handhavingstaak ook berust bij het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.16, eerste lid, van de Omgevingswet instemmingsrecht heeft. Laatstgenoemd artikel en de op grond daarvan gestelde regels zijn ingevolge artikel 16.20 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing op het projectbesluit voor zover daarin wordt bepaald dat het geldt als omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.52, tweede lid, onder a. Daarmee werkt ook artikel 18.3, en in het verlengde daarvan artikel 13.3 Ob, door in de gevallen waarin het instemmingsrecht betrekking heeft op omgevingsvergunningen die worden meegenomen in het projectbesluit.

Uit artikel 16.20 van de Omgevingswet volgt echter dat als een omgevingsvergunning wordt meegenomen in het projectbesluit, niet in alle gevallen waarvoor dat op grond van artikel 16.16 van de Omgevingswet zou gelden, instemming is vereist: als een projectbesluit wordt vastgesteld door een minister is geen instemming vereist en als een projectbesluit wordt vastgesteld door gedeputeerde staten is alleen instemming vereist als de instemmingsbevoegdheid ligt bij een bestuursorgaan van het Rijk, niet als die ligt bij het dagelijks bestuur van een waterschap. Dit brengt mee dat in die gevallen geen sprake is van een mede-handhavingstaak op grond van artikel 13.3, eerste lid Ob. Dat kan een doelmatige uitoefening van de handhavingstaak belemmeren. Daarom wordt in het nieuwe derde lid voor de gevallen, bedoeld in artikel 13.3, eerste lid, waarin dat aan de orde kan zijn geregeld dat er ook een mede-handhavingstaak is met betrekking tot (de voorschriften van) een omgevingsvergunning die is meegenomen in een projectbesluit als daarvoor op grond van artikel 16.20, eerste lid, geen instemming is vereist.

Het gaat daarbij ten eerste om de gevallen, bedoeld in artikel 13.3, eerste lid, onder a en b, Ob. Immers, ook als de omgevingsvergunning voor de daar bedoelde activiteiten wordt meegenomen in het projectbesluit is het betrokken waterschap of de betrokken provincie verantwoordelijk voor het beheer van het waterstaatswerk of natuurgebied en houden zij daar toezicht (of laten zij dat houden). Ook voor een in een projectbesluit meegenomen omgevingsvergunning geldt dat zij doorgaans degenen zullen zijn die een overtreding van de voorschriften van de vergunning constateren. En in de beheerfase wordt het lastig om voor een heel gebied steeds te onderscheiden welk stukje van bijvoorbeeld een dijk ooit als onderdeel van een projectbesluit is veranderd en welk deel apart vergund is. Daarom wordt met het oog op een doelmatige uitoefening van de handhavingstaak in dit nieuwe derde lid geregeld dat waterschappen en provincies ook

²⁰⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 5.

in deze situatie voor de in artikel 13.3 bedoelde activiteiten mede bevoegd zijn tot handhaven.

Ten tweede gaat het om de gevallen, bedoeld in artikel 13.3, eerste lid, onder g, Ob. Op grond daarvan is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap mede tot handhaving bevoegd voor de omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument. Het gaat bij deze mede-handhavingstaak om archeologische monumenten die van nationaal belang zijn en beschermd vanwege hun uitzonderlijke archeologische waarden. De mede-handhavingstaak is toegekend omdat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn verantwoordelijkheid voor het behoud van deze archeologische monumenten alleen adequaat kan invullen, wanneer hij in voorkomend geval voortvarend kan ingrijpen bij aantasting daarvan, waarvoor nodig is dat hij zelf kan handhaven. Dit is niet anders als de betrokken omgevingsvergunning deel uitmaakt van een projectbesluit van een ander bestuursorgaan van het Rijk. Uit artikel 16.20 van de Omgevingswet volgt dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in dat geval geen instemmingsrecht heeft. Daarom voorziet het nieuwe derde lid van artikel 13.3 Ob erin dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ook in die gevallen mede tot handhaving bevoegd is.

Net zoals geldt voor de in artikel 13.3, eerste lid, geregelde gevallen, gaat het in het derde lid om een mede-handhavingstaak, zodat ook het bevoegd gezag dat het projectbesluit heeft vastgesteld, bevoegd blijft om de betrokken omgevingsvergunning(en) te handhaven. Ook hier geldt dus dat de tot handhaving bevoegde bestuursorganen onderling afspraken zullen moeten maken om eventuele dubbele handhavingsacties te voorkomen.

Onderdeel M

Wijziging Bijlage I

Dit onderdeel vult bijlage I bij het Ob aan met een begripsbepaling die nodig is voor de toepassing van de lijst van kostenverhaalsplichtige activiteiten in artikel 8.13 van dat besluit. Het begrip 'hoofdgebouw' wordt geharmoniseerd met de begripsomschrijving die via het Invoeringsbesluit Omgevingswet aan het Bbl wordt toegevoegd.

Onderdeel N

Wijziging Bijlage IV bij artikel 8.15 [Artikel 13.11, eerste lid, aanhef, Ow]

De kostensoortenlijst is op enkele onderdelen inhoudelijk gewijzigd en daarnaast zijn er aanpassingen gedaan in de volgorde van de kostensoorten. Zie voor de achtergrond hiervan het algemeen deel van deze nota van toelichting.²⁰⁶

Toelichting op de onderdelen:

Onder de kostensoort in onderdeel A1 'het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek' vallen alleen de kosten die het bevoegd gezag in het kader van de voorbereiding en vaststelling van het besluit maakt. De kosten van eventuele beroepsprocedures vallen

²⁰⁶ Paragraaf 5.3.

daarbuiten. Bij het 'benodigde onderzoek' kan worden gedacht aan de kosten die nu in artikel 6.2.4, onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening zijn genoemd. Dit zijn de kosten voor het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval kan worden begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek.

De kostensoort in onderdeel A2 'waarde van de gronden' betreft de marktw waarde van de gronden die voor de in A8 en A9 genoemde werken, werkzaamheden en maatregelen worden gebruikt. Artikel 8.17, eerste lid, Ob als gewijzigd via dit aanvullingsbesluit geeft aan op welke wijze die waarde wordt vastgesteld.

Onder de kostensoort in onderdeel A3 vallen de wettelijke transactiekosten, de kosten van de eventuele onteigeningsprocedure en de vergoeding voor het afkopen of wijzigen van persoonlijke en zakelijke rechten, waaronder huur, pacht, eigendom en beperkte zakelijke rechten. Tot de wettelijke transactiekosten behoren onder andere de kosten van de notaris, het Kadaster, taxateurs en de verschuldigde overdrachtsbelasting of btw.

De kostensoort onder A4 betreft de kosten van tijdelijk beheer en onderhoud van gronden die zijn verworven voor het aanleggen van werken en werkzaamheden. Het gaat om de netto kosten na aftrek van opbrengsten, bijvoorbeeld de tijdelijke verhuur van te slopen panden. De kosten worden berekend over de periode totdat gebieden formeel worden opgeleverd.

Bij de kostensoorten in de onderdelen A5 en A6 gaat het om de kosten van het bouwrijp maken van locaties. In geval van 'bouwen op water' behoren daartoe ook de kosten van baggerwerkzaamheden en het aanbrengen van oeverversterkingen.

Onder de kostensoort onder A7 vallen de kosten van de noodzakelijke compensatie van natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen die binnen het kostenverhaalsgebied verloren zijn gegaan. Van natuur en groenvoorzieningen is sprake als gronden daarvoor zijn aangewezen op basis van regels van het Rijk, de provincie of de gemeente. Voor waterberging geldt dat compensatie nodig is als het noodzakelijke oppervlaktewater in het kostenverhaalgebied wordt verkleind, waardoor niet voldaan wordt aan de wettelijke normen. Compensatie is niet alleen aan de orde bij al gerealiseerde natuur en voorzieningen, maar ook bij natuur en voorzieningen die op basis van wettelijke eisen hadden moeten worden gerealiseerd. De compensatie zal in dat geval de meerkosten van aanleg ergens anders betreffen.

Onder de kostensoort in onderdeel A8 'aan te leggen werken' vallen alleen werken die een openbaar karakter hebben of die voor algemeen gebruik zijn bedoeld. Het gaat dan om werken die vrij kunnen worden gebruikt (bijvoorbeeld wegen en parken), waarop iedereen is aangewezen (bijvoorbeeld straatverlichting) of waarvoor een aansluitplicht kan gelden (elektriciteit, warmte, gas en water). Uitgangspunt is dat de kosten van de aanleg van deze werken alleen kunnen worden verhaald voor zover ze niet uit verbruikerstarieven of heffingen worden betaald.

Distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water verdienen bijzondere aandacht. In deze gevallen biedt de kostensoortenlijst een aanvullende regeling. De kosten van de aanleg van deze netwerken zullen normaal gesproken door de netwerkbeheerders uit verbruikerstarieven worden betaald. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin extra kosten ontstaan, bijvoorbeeld wanneer distributienetwerken in verband met bouwactiviteiten vervroegd moeten worden

vervangen of moeten worden omgelegd. In dat geval zullen die extra kosten vanuit het kostenverhaal worden betaald. Bij rioleringen heeft het bestuursorgaan een keuzemogelijkheid. Als de aanleg van een riolering niet vanuit een heffing wordt betaald, kan kostenverhaal worden toegepast.

De meeste werken en werkzaamheden onder A8 zijn specifiek en concreet omschreven. De begrippen 'voorziening voor de waterhuishouding' en 'groenvoorziening' zijn daarentegen zeer breed en verdienen daarom een nadere toelichting. Onder het begrip 'voorziening voor de waterhuishouding' zijn alle voorzieningen te rekenen die nodig zijn voor het waterbeheer. Daartoe behoren niet alleen vijvers en waterlopen, maar bijvoorbeeld ook wadi's en ondergrondse bergingen. Onder het begrip 'groenvoorziening' valt alles dat redelijkerwijs tot een groenvoorziening is te rekenen, zoals openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden.

In de kostensoort onder A9 'werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit' gaan twee kostensoorten op uit het Besluit ruimtelijke ordening. Dat betreft:

1. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren (artikel 6.2.4, onder d, van het Besluit ruimtelijke ordening); en
2. de kosten van "uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen" (artikel 6.2.5, aanhef en onder i, van het Besluit ruimtelijke ordening).

Hiermee wordt de kostensoortenlijst overzichtelijker en wordt bovendien aangesloten op de terminologie in de Omgevingswet. Wat onder 'fysieke leefomgeving' wordt begrepen, is af te leiden uit artikel 1.2 van de Omgevingswet. Dit omvat meer dan alleen milieuhygiëne, archeologie en volksgezondheid.

Door het samenvoegen van de beide kostensoorten uit het Besluit ruimtelijke ordening wordt bereikt dat de kosten van alle maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit kunnen worden verhaald. Naast de kosten voor de maatregelen van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid, die onder deze grondslag vallen, kunnen hier ook maatregelen onder worden begrepen als het uitkopen van hindercirkels, maatregelen ter verantwoording van het groepsrisico, maatregelen ter bescherming van natuurwaarden en volksgezondheid en bodemsaneringsmaatregelen. Maar ook geluidbeperkende maatregelen als het aanleggen van een geluidsscherm, fysieke maatregelen voor het behoud in situ van archeologische monumenten en het opruimen van niet-gesprongen explosieven (NGE's) maken deel uit van deze kostensoort.

In de eis dat maatregelen noodzakelijk zijn, ligt een belangrijke beperking besloten voor de kosten die onder deze kostensoort kunnen worden verhaald. Als noodzakelijk moeten worden begrepen de kosten van maatregelen die op grond van regels van het de EU, Rijk, de provincie, het waterschap of de gemeente moeten worden uitgevoerd.

Onder de kostensoort bij onderdeel A14 'de kosten van andere door of in opdracht van het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden' valt onder andere een deel van de plankosten. Plankosten zijn hoofdzakelijk de apparaatskosten van de gemeente, bijvoorbeeld voor communicatieve en planeconomische werkzaamheden. Tot de

communicatieve werkzaamheden behoren onder andere het opstellen van een communicatieplan, het organiseren van bewonersavonden en het verspreiden van nieuwsberichten. Tot de communicatieve werkzaamheden behoren niet de werkzaamheden in het kader van de wettelijke procedures tot het vaststellen van plannen en besluiten, zoals kennisgevingen in dag- en weekbladen en het afhandelen van zienswijzen.

Op grond van artikel 8.15 Ob, zoals gewijzigd door dit aanvullingsbesluit, worden de kostensoorten B1 tot en met B4 bij kostenverhaal met tijdvak als door het bestuursorgaan te maken kosten beschouwd, maar bij kostenverhaal zonder tijdvak niet. Het kostenverhaal heeft steeds, onafhankelijk of een tijdvak is vastgesteld, betrekking op het verhalen van de kosten van door of in opdracht van de overheid uit te voeren werken, werkzaamheden en maatregelen (bijlage IV, onder A). In de rekensystematiek van de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening worden echter ook de kosten die initiatiefnemers maken voor het aankopen en bouw- en woonrijp maken van hun bouwgrond als te verhalen kosten beschouwd. Artikel 13.15, derde lid, van de Omgevingswet, zoals toegevoegd met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, biedt de mogelijkheid om bij het aanwijzen van kostensoorten onderscheid te maken tussen kostenverhaalsgebieden waarvoor wel en geen tijdvak geldt. Door in bijlage IV, onder B, specifiek voor kostenverhaal met tijdvak ook de door initiatiefnemers te maken kosten als te verhalen kostensoorten aan te wijzen, kan de praktijk van het kostenverhaal van de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening onder de Omgevingswet worden voortgezet. Wordt er daarentegen voor gekozen om geen tijdvak voor het kostenverhaal vast te stellen, dan geldt alleen tabel A en tellen de kosten onder B niet mee als te verhalen kostensoorten. Die kosten zijn dan alleen een post bij het berekenen van de waardevermeerdering. Artikel 8.17, eerste lid, geeft aan hoe de waarde van gronden in kostensoort B1 wordt vastgesteld.

De kostensoorten onder B vormen een selectie uit de kostensoortenlijst die was opgenomen in het Ob. Er zijn geen nieuwe kostensoorten toegevoegd.

Artikel 1.3 (Wijziging Bal) [artikel 4.3, eerste lid, onder j, Ow]

Nieuw artikel 12.1 (activiteiten)

Artikel 12.1, dat via dit besluit aan het Bal wordt toegevoegd, bepaalt het toepassingsbereik van hoofdstuk 12 van de Omgevingswet. In dit hoofdstuk zijn regels opgenomen over landinrichtingsactiviteiten. Voor de definitie van landinrichtingsactiviteiten wordt verwezen naar bijlage I bij de Omgevingswetwet en de toelichting hierop.²⁰⁷

De criteria voor de afweging of regels decentraal of centraal worden gesteld, zijn gegeven in artikel 2.3, derde en vierde lid, van de Omgevingswet. Daarbij zijn er in hoofdlijnen vijf argumenten om een taak of bevoegdheid te beleggen bij het Rijk: fysiek schaalniveau, beleidsmatig schaalniveau, gelijk speelveld of beschermingsniveau, complexe initiatieven en nationale veiligheid.²⁰⁸ In dit besluit is ervoor gekozen om op rijksniveau (in het Bal) regels te stellen over landinrichtingsactiviteiten. Voor deze keuze heeft het argument van het gelijk speelveld of beschermingsniveau de doorslag gegeven.

²⁰⁷ Hoofdstuk 1, onderdeel L, van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

²⁰⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 76-77.

De regels over landinrichtingsactiviteiten betreffen onder meer de vergoeding van waardevermeerdering van onroerende zaken en houden in zoverre verband met de financiële afwikkeling van landinrichtingsprojecten. Uit een oogpunt van gelijke bescherming van eigenaren en andere rechthebbenden is het gewenst dat deze regels op rijksniveau worden gesteld.

De keuze voor rijksregels voor landinrichtingsactiviteiten sluit aan bij de in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet vervatte keuze om de regels over het inrichten van gebieden op rijksniveau te regelen omdat die bevoegdheden betreffen die ingrijpen in het eigendomsrecht.

Om dezelfde reden van gelijke bescherming biedt het Bal zoals dat wordt gewijzigd door dit besluit aan provincies niet de mogelijkheid om maatwerkregels te stellen over landinrichtingsactiviteiten.

Nieuw artikel 12.2 (oogmerken)

De regels in dit hoofdstuk zijn gesteld met het oog op een doelmatige uitvoering van een inrichtingsprogramma. Dit oogmerk sluit aan bij artikel 4.30 van de Omgevingswet, zoals dat artikel door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet wordt gewijzigd. Voor de definitie van een inrichtingsprogramma wordt verwezen naar artikel 3.14a en de begripsomschrijving in de Omgevingswet.²⁰⁹

Nieuw artikel 12.3 (bevoegd gezag gedeputeerde staten) [artikel 4.3 in samenhang met artikel 4.11 Ow]

In artikel 12.3, dat via dit besluit aan het Bal wordt toegevoegd, zijn gedeputeerde staten aangewezen als het bevoegd gezag voor het stellen van maatwerkvoorschriften. Redenen voor het aanwijzen van gedeputeerde staten zijn de diverse belangen in het landelijk gebied, het schaalniveau van de inrichtingsprojecten en de nauwe verbondenheid van de landinrichting met andere taken van de provincie. Voor een nadere toelichting op het aanwijzen van de provincie als betrokken bestuurslaag wordt verwezen naar paragraaf 7.3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.²¹⁰

Nieuw artikel 12.4 (maatwerkvoorschriften) [artikel 4.3 in samenhang met artikel 4.5 Ow]

Op maatwerkvoorschriften is uitgebreid ingegaan in het algemeen deel van de toelichting bij het Bal en de toelichting op artikel 2.13 van dat besluit. Voor een meer algemene duiding van dat instrument wordt daarnaar verwezen.²¹¹

In artikel 12.4, dat via dit besluit aan het Bal wordt toegevoegd, komt tot uitdrukking dat maatwerk over de specifieke zorgplicht alleen het invullen van die zorgplicht kan inhouden. Afwijken van de zorgplicht kan dus niet. Hierop wordt ook ingegaan in de toelichting op artikel 2.13, tweede lid, Bal. Afwijken van de algemene regel in artikel 12.7 (geen waardeverandering onroerende zaken in herverkavelingsblok) kan wel.

Nieuw artikel 12.5 (normadressaat)

²⁰⁹ Hoofdstuk 1, onderdelen B en M, van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

²¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3.

²¹¹ Stb. 2018, 293, blz. 533 e.v. en 772 e.v.

In artikel 12.5, dat via dit besluit aan het Bal wordt toegevoegd, is bepaald tot wie de regels van hoofdstuk 12 Bal zijn gericht. Binnen het stelsel van de Omgevingswet wordt degene die de activiteit verricht primair verantwoordelijk geacht voor de naleving van de regels die gelden voor het verrichten van activiteiten. Het gaat daarbij om degene die verantwoordelijk is voor het verrichten van de activiteiten, zoals de eigenaar of de opdrachtgever. Deze moet voldoen aan de regels van het Bal en ervoor zorgen dat de mensen of bedrijven die voor haar of hem werkzaamheden verrichten zich aan de regels over de activiteit houden.

Nieuw artikel 12.6 (specifieke zorgplicht)

De specifieke zorgplicht volgt uit het oogmerk en de strekking die zijn gekoppeld aan de landinrichtingsactiviteit in de Omgevingswet (artikel 4.30²¹²) en artikel 12.2. Dit artikel is in paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze nota van toelichting toegelicht. Zie over de specifieke zorgplicht verder ook paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Bal.²¹³

Nieuw artikel 12.7 (geen waardeverandering onroerende zaken in herverkavelingsblok)

De algemene regel van artikel 12.7 Bal zoals ingevoegd door dit aanvullingsbesluit bepaalt dat de waarde van een onroerende zaak die tot een herverkavelingsblok behoort, niet mag worden veranderd door eigenaren en gebruiksgerechtigden van die zaak. Voortzetting van de normale bedrijfsvoering leidt in de praktijk niet tot een relevante waardeverandering van de onroerende zaak. Daarom is dat uitgezonderd. Artikel 12.7 behelst materieel de voortzetting van artikel 35, tweede lid, Wilg. Daarin is het verboden handelingen achterwege te laten die door een normale bedrijfsvoering werden geëist, als daardoor de waarde van de onroerende zaken zou veranderen. Aan artikel 35, tweede lid, Wilg lag dus het uitgangspunt ten grondslag dat de normale bedrijfsvoering ongehinderd kan worden voortgezet. Artikel 12.7 is verder toegelicht in het algemeen deel van deze nota van toelichting.²¹⁴

HOOFDSTUK 2 INTREKKING EN WIJZIGING BESLUITEN

Artikel 2.1 (intrekking besluiten)

Via dit artikel van het aanvullingsbesluit worden zes besluiten ingetrokken. Het gaat om besluiten die zijn gebaseerd op wetten waarvoor hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet voorziet in intrekking. De besluiten worden expliciet ingetrokken, ter voorkoming van onduidelijkheid over de gelding van die besluiten. Door de intrekking van wetten door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, vervalt immers al de rechtsgrondslag voor die besluiten.

De besluiten, bedoeld onder a en c tot en met e, vinden hun grondslag in de Wet agrarisch grondverkeer. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom is aangegeven dat de regering geen reden meer ziet

²¹² Dit artikel wordt via artikel 1.1 van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet ingevoegd in de Omgevingswet.

²¹³ Stb. 2018, 293, blz. 518 e.v.

²¹⁴ Paragrafen 4.1.2 en 4.5.3

voor het laten voortbestaan van die wet en daarom voorstelt die wet in te trekken. De regels in de betrokken besluiten worden niet vervangen door regels op grond van de Omgevingswet.

Het besluit, bedoeld onder b, betreft het Bilg. Het Bilg wordt vervangen door de regels die zijn opgenomen in het nieuwe hoofdstuk 9A Bkl en nieuwe hoofdstuk 12 Bal.

Het besluit, bedoeld onder f, betreft het Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010. Dat besluit wordt vervangen door de regels die zijn opgenomen in afdeling 7.1 Ob.

Artikel 2.2 (Wijziging Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken)

Zoals aangekondigd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet²¹⁵ vervalt de aanwijzing van gemeentelijke voorkeursrechten in het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Reden hiervoor is dat onder de Omgevingswet de registratie van alle voorkeursrechtbeschikkingen in de openbare registers zal plaatsvinden. De verplichte inschrijving in de gemeentelijke beperkingenregistratie vervalt daarom.

Artikel 2.3 (Wijziging Besluit uitvoering artikel 15, tweede lid, Vorderingswet 1962)

Het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet voorziet in een nieuwe paragraaf 15.3.1 van de Omgevingswet die in de plaats komt van de artikelen 40 tot en met 49 van de Onteigeningswet. De verwijzing in het Besluit uitvoering artikel 15, tweede lid, van de Vorderingswet 1962 is hieraan aangepast.

Artikel 2.4 (Wijziging Uitvoeringsbesluit pacht)

In artikel 15 van het Uitvoeringsbesluit pacht zijn de verwijzingen naar artikelen in de Wet inrichting landelijk gebied vervangen door verwijzingen naar de in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom voorgestelde artikelen van de Omgevingswet die daarvoor in de plaats zullen komen.

HOOFDSTUK 3 SLOTBEPALINGEN

Artikel 3.1 (inwerkingtreding)

Er wordt gestreefd naar gelijktijdige inwerkingtreding van alle al dan niet nog in voorbereiding zijnde regelgeving die onderdeel is van de stelselherziening Omgevingswet. Voor een zorgvuldige invoering kan het aangewezen zijn om artikelen of onderdelen van dit besluit op een later tijdstip in werking te laten treden. Dit artikel biedt die mogelijkheid.

Artikel 3.2 (citeertitel)

De regering heeft diverse algemene maatregelen van bestuur tot aanvulling van de besluiten op grond van de Omgevingswet in voorbereiding. Omwille van de consistentie

²¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 70.

en de herkenbaarheid zijn de diverse aanvullingsbesluiten allemaal voorzien van een citeertitel volgens hetzelfde model.

Deze toelichting onderteken ik mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,