

Aan de gemeenteraad van Weert

Weert, 16 december 2021

Onderwerp : Onteigeningsrecht en voorkeursrecht, kostenverhaal en financiële bijdrage.
Kenmerk : 1370106/1442662

Geachte raadsleden,

Inleiding

Op 13 april 2021 hebben wij u een raadsinformatiebrief gestuurd over de voortgang van de implementatie van de Omgevingswet. Daarin worden verschillende onderwerpen genoemd waarover wij u voorstellen willen doen of informeren. De onderwerpen waarover wij u informeren betreffen enerzijds (1) het voorkeursrecht en het onteigeningsrecht en anderzijds (2) het kostenverhaal en de financiële bijdrage bij nieuwe ontwikkelingen, zoals dat gewijzigd wordt onder de Omgevingswet.

Algemeen

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 woonbaarheid 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."

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

Met de Aanvullingswet grondeigendom worden de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en landinrichting, die voor inwerkingtreding van het nieuwe stelsel voor omgevingsrecht geregeld zijn in

de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Ontheigeningswet en de Wet inrichting landelijk gebied, geïntegreerd in de Omgevingswet.

In het hierna volgende wordt u in de eerste plaats geïnformeerd omtrent de veranderingen die deze wetswijziging met zich meebrengt voor (1) het voorkeursrecht dat op basis van de Omgevingswet kan worden gevestigd alsmede de mogelijkheid om te ontheigenen volgens deze wet.

(1) Voorkeursrecht

Met het vestigen van een voorkeursrecht op grond van de Omgevingswet, krijgt de overheid het eerste recht van koop op een onroerende zaak. Hiermee voorkomt de overheid dat bij geplande ontwikkelingen de grondprijzen worden opgedreven. Of dat particulieren of organisaties grondposities innemen die de ontwikkeling van gebieden belemmeren.

Belangrijkste veranderingen voorkeursrecht

Door de Omgevingswet wijzigen de grondslagen om een voorkeursrechtbeschikking te geven.

- De Omgevingswet kent de volgende grondslagen: een zelfstandig besluit van de gemeenteraad of Provinciale Staten, een omgevingsvisie, een programma en een omgevingsplan. De wetgever heeft gekozen voor de kerninstrumenten uit de Omgevingswet die zo dicht mogelijk bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht blijven. De omgevingsvisie komt in de plaats van de structuurvisie. En het omgevingsplan in de plaats van het bestemmingsplan en het inpassingsplan. Ondanks wijziging van de grondslagen is de reikwijdte van het voorkeursrecht dus gelijk gebleven.
- De regels over bekendmaking van een voorkeursrecht zijn gewijzigd.
- Voor de bekendmaking en mededeling van de voorkeursrechtbeschikking sluit de Omgevingswet aan bij de regeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De beschikking wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking van de beschikking aan de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden. Daarnaast wordt de voorkeursrechtbeschikking ter inzage gelegd binnen de gemeente waar de onroerende zaak ligt.
- De verplichting tot publicatie in de Staatscourant voor beschikkingen van bestuursorganen die niet tot de centrale overheid behoren, is vervallen. Wel is er een verplichting tot kennisgeving van de terinzagelegging in een publicatieblad.
- De verplichte inschrijving van de gemeentelijke voorkeursrechtbeschikkingen in de gemeentelijke beperkingenregistratie is vervallen.
- Alle voorkeursrechten worden met de Omgevingswet ingeschreven in de openbare kadastrale registers.
- De inwerkingtreding van voorkeursrechten is gewijzigd.
- Onder de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) trad de voorkeursrechtbeschikking in werking de dag na dagtekening van de Staatscourant. Hierin had de overheid de terinzagelegging bekendgemaakt. In de Omgevingswet is de inwerkingtreding van een voorkeursrecht gekoppeld aan het tijdstip van inschrijving in de openbare registers.
- Nieuw is dat een voorkeursrecht vervalt als het al 5 jaar is gevestigd op grond van een omgevingsplan, en de overheid afziet van aankoop.
- De geldingsduur van een voorkeursrecht op grondslag van een omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) is gewijzigd.
- Een voorkeursrecht dat zijn grondslag heeft in het omgevingsplan geldt 5 jaar. Met een mogelijkheid tot eenmalige verlenging van 5 jaar. Onder de Wvg was de geldingsduur van een voorkeursrecht met als grondslag een bestemmingsplan 10 jaar.

Oude recht van toepassing op lopende procedures

Als een voorkeursrechtprocedure voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is gestart, blijft daarop het oude recht uit de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) van toepassing.

Onteigening

Onteigenen is het ontnemen van grondeigendom in het algemeen belang voor het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld voor de aanleg van een nieuwe weg of de realisering van een woonwijk of bedrijventerrein. Het instrument onteigening wordt toegepast als aankoop niet of niet op tijd lukt. Voorwaarden zijn een algemeen belang, noodzaak en urgentie van de onteigening.

Belangrijkste veranderingen Onteigening

De Onteigeningswet vervalt voor het grootste deel. De regels in de Onteigeningswet gaan over naar de Omgevingswet. Een belangrijk verschil met de regels in de Onteigeningswet is onder meer dat de onteigeningscriteria wettelijk zijn vastgelegd. En dat het bestuursorgaan, bij de gemeente de raad, de onteigeningsbeschikking neemt, en niet de Kroon.

Één procedure voor alle onteigeningen

Het onderscheid in onteigeningstitels verdwijnt. Er komt één uniforme procedure ongeacht het doel van de onteigening en ongeacht het bevoegd gezag.

Het onteigeningsbelang moet worden onderbouwd aan de hand van de aan de locatie toegedeelde functies. Het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en het projectbesluit kunnen de grondslag van het onteigeningsbelang zijn. Alle onteigeningen in de Omgevingswet volgen dezelfde procedure.

Het bestuursorgaan neemt de onteigeningsbeschikking

Gemeenteraden, algemeen besturen van waterschappen, provinciale staten en verantwoordelijke ministers nemen de onteigeningsbeschikking. Deze bestuursorganen hoeven niet meer de Kroon te verzoeken een koninklijk besluit te nemen. Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan een zienswijze indienen en niet meer bij de Kroon.

Nieuw is dat de onteigeningsbeschikking altijd moet worden bekrachtigd door de bestuursrechter

De rechtsbescherming door de bestuursrechter is daardoor altijd verzekerd. De bestuursrechter is bij alle onteigeningen betrokken. Er is een ambtshalve toetsing door de bestuursrechter. De rechter beoordeelt het onteigeningsbesluit naar de feiten en omstandigheden van dat moment (ex nunc), dus niet naar het moment dat de raad de beschikking genomen heeft (ex tunc). Het minnelijk overleg dient dus te worden voortgezet na het besluit van de raad. Er is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Scherpere scheiding tussen de onteigenings- en schadeloosstellingsprocedure

De onteigenings- en schadeloosstellingsprocedure worden afzonderlijk doorlopen. De onteigeningsprocedure is bestuursrechtelijk van aard. De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een verzoekprocedure bij de burgerlijke rechter. En niet als vordering in een dagvaardingsprocedure.

De burgerlijke rechter stelt de voorlopige schadeloosstelling vast op 100%. De Onteigeningswet stelt het voorschot van de schadeloosstelling vast op 90%.

Eigendom gaat over door inschrijving in openbare registers

De notaris maakt op verzoek van de onteigenaar een onteigeningsakte en schrijft deze in in de openbare registers. Daarvoor gelden als voorwaarden (1) de onteigeningsbeschikking is onherroepelijk, (2) het bestuursbesluit waarin de grondslag van onteigening ligt, is onherroepelijk (bijvoorbeeld het omgevingsplan), (3) de volledige voorlopige schadeloosstelling is betaald.

Door de inschrijving van de onteigeningsakte gaat het eigendom over naar de onteigenaar. Het eigendom gaat dus niet meer over door inschrijving van het vonnis, waarbij de onteigening was uitgesproken. De rechtbank spreekt niet langer de onteigening uit.

Verdere wijzigingen

De onteigeningscriteria, zoals ontwikkeld in de jurisprudentie, worden wettelijk vastgelegd:

(1) Er is een onteigeningsbelang.

Het onteigeningsbelang is het algemeen belang van ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Dit belang vindt zijn basis in de toedeling van functies aan locaties. Dit belang moet voldoende concreet zijn uitgewerkt in een omgevingsplan of projectbesluit. Of in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

(2) Onteigening is noodzakelijk.

De noodzaak tot onteigening ontbreekt als:

- Er geen redelijke poging is gedaan tot minnelijke, dus niet verplichte, verwerving. Er moet in ieder geval een aanbod in geld zijn gedaan.
- Het aannemelijk is dat binnen afzienbare tijd toch nog overeenstemming kan worden bereikt.
- De belanghebbende bereid en in staat is om de ontwikkeling te realiseren. Deze daarbij concrete en op uitvoering gerichte voornemens kenbaar heeft gemaakt. En de belanghebbende de ontwikkeling zal verwezenlijken op de door het bevoegd gezag beoogde manier (artikel 11.7 Omgevingswet).
- Een minder ingrijpend middel mogelijk is, zoals het opleggen van een gedoogplicht (algemene bestuursrechtelijke evenredigheidsbeginsel: artikel 3:4, tweede lid Algemene wet bestuursrecht).

(3) Onteigening is urgent.

- Binnen 3 jaar moet de uitvoering van de ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving starten. Dit regelt artikel 11.11 Omgevingswet. De periode van 3 jaar start met de eigendomsoverdracht na de onteigening. Onteigenaars kunnen de urgentie motiveren met concrete, op uitvoering gerichte projectplannen en plannen.

In de schadeloosstellingsprocedure vervalt de bezwaarschriftenprocedure bij het deskundigenbericht. De belanghebbenden en de onteigenaar kunnen opmerkingen maken en verzoeken doen over het concept-deskundigenbericht.

Oude recht van toepassing op lopende procedures

Als een onteigeningsprocedure voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is gestart, blijft daarop het oude recht uit de Onteigeningswet van toepassing.

(2) Het kostenverhaal en financiële bijdrage

In de tweede plaats informeren wij u over wat er gaat veranderen met betrekking tot het verhaal van kosten bij de uitvoering van plannen en de mogelijkheden die er straks bijkomen om financiële bijdrage aan ontwikkelaars te vragen om maatschappelijke doelen te realiseren.

Inleiding

In de Omgevingswet ('Ow') wordt het kostenverhaal geregeld in de afdelingen 13.6 en 13.7. In afdeling 13.6 wordt geregeld het 'kostenverhaal bij bouwactiviteiten en activiteiten vanwege gebruikswijzigingen'. En afdeling 13.7 gaat over 'financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied'. Dit laatste is nieuw omdat die financiële bijdrage publiekrechtelijk kan worden afgedwongen.

Onder de Ow zal het exploitatieplan als separate planfiguur verdwijnen. In plaats daarvan wordt het publiekrechtelijke kostenverhaal vastgelegd in het Omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit of het projectbesluit.

Kostenverhaal

In de Ow wordt voorzien in twee systemen voor publiekrechtelijk kostenverhaal: een systeem voor integraal grondbeleid met eindbeeld (binnen een bepaald tijdvak, artikel 13.14 Ow) en een systeem voor organische gebiedsontwikkeling zonder eindbeeld (dus ook zonder tijdvak, artikel 13.15 Ow). Ook onder de werking van de Ow blijft het primaat liggen bij privaatrechtelijk kostenverhaal middels een anterieure overeenkomst.

De Wro biedt thans in artikel 6.24, lid 1, de mogelijkheid om anterieur **te contracteren** over een **vrijwillige financiële bijdrage** aan ruimtelijke ontwikkelingen. In de Omgevingswet is die mogelijkheid opgenomen in artikel 13.22 Ow. Dat artikel bevat een mogelijkheid tot anterieur contracteren over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied. Deze mogelijkheid staat open indien *functionele* samenhang kan worden aangetoond en de financiële bijdrage is geregeld in een **omgevingsvisie** of een **programma**. Er kan **alleen** over deze bijdrage worden gecontracteerd als sprake is van gevallen die zijn opgenomen in artikel 8.20 Omgevingsbesluit.

Onder a. van artikel 8.20 Omgevingsbesluit worden de activiteiten genoemd als bedoeld in artikel 8.13 Omgevingsbesluit, de zgn. *aangewezen bouwactiviteiten*, waarvoor kostenverhaal verplicht is. Dat betreft:

- a. de bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- b. de bouw van een of meer hoofdgebouwen, anders dan gebouwen met een woonfunctie;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- d. de bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b. is, met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties voor een woonfunctie, mits het ten minste tien gebouwen met een woonfunctie betreft; of
- f. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties, voor een kantoorfunctie, een winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe gebruiksfunctie ten minste 1.500 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt.

Verder worden in artikel 8.20 onder b en c nog andere activiteiten genoemd. Dit is nieuw.

Dit betreft onder b. De bouw van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, voor:

1. land- of tuinbouw, voor zover de oppervlakte ten minste 100 m² bedraagt;
2. opwekking of winning, omzetting of transport van energie of van gasvormige, vloeibare of vaste stoffen als energiedrager;
3. infrastructuur, voor zover het gaat om wegen, vaarwegen, spoorwegen of telecommunicatie-infrastructuur;
4. handelsreclame; of
5. recreatie;

en onder c. andere activiteiten met het oog op het *gebruik* op grond van een nieuw toegedeelde functie, voor zover het gaat om het gebruik van:

1. een of meer bestaande gebouwen, niet zijnde recreatiewoningen, mits de bruto-vloeroppervlakte van het nieuw toegelaten gebruik ten minste 1.500 m² bedraagt;

2. gronden, mits de grondoppervlakte van het nieuw toegelaten gebruik ten minste 1.000 m² bedraagt; of
3. een of meer bestaande recreatiewoningen voor permanente bewoning.

Publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen

Helemaal nieuw is de mogelijkheid die artikel 13.23 Ow biedt tot **publiekrechtelijk** verhaal van een financiële bijdrage voor met name aangewezen categorieën ontwikkelingen.

Bij amvb – artikel 8.21 van het Omgevingsbesluit –worden categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving aangewezen, waarvoor in een *omgevingsplan* kan worden bepaald dat de initiatiefnemer van een activiteit een financiële bijdrage is verschuldigd, zulks voor zover er 1) een *functionele samenhang* tussen de activiteit en de beoogde ontwikkeling is en 2) de *bekostiging* van die ontwikkeling niet anderszins is verzekerd. Deze twee criteria staan genoemd in criteria van artikel 13.23, eerste lid, onder a en b, van de Omgevingswet.

Artikel 8.21 Ob: Als categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden aangewezen:

- a. wijziging van de inrichting van het landelijk gebied ter verbetering van landschappelijke waarden door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen het verwijderen van vrijkomende agrarische bebouwing en het herstellen of aanvullen van landschappelijke elementen;
- b. aanleg of wijziging van gebieden als bedoeld in artikel 2.44 van de wet (Vogelrichtlijn- of Natura 2000 gebieden) of gebieden die in het omgevingsplan ter bescherming van de natuur zijn aangewezen en herstel, op basis van een omgevingsvisie of programma, van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen maatregelen in de fysieke leefomgeving:
 1. ter vermindering van de stikstofdepositie; of
 2. ter bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;
- c. aanleg van infrastructuur voor verkeers- en openbaar vervoersnetwerken van gemeentelijk of regionaal belang;
- d. aanleg van recreatievoorzieningen die behoren tot de gemeentelijke of regionale groenstructuur, waaronder in ieder geval worden begrepen parken en recreatiegebieden;
- e. ontwikkelingen gericht op het bereiken van een naar prijsklasse evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad in de gemeente of regio door middel van het realiseren van sociale huur- of koopwoningen als bedoeld in artikel 5.161c, eerste lid, onder a en b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving buiten het gebied waar de activiteit, bedoeld in artikel 13.23 van de wet, wordt verricht, voor zover in dat gebied met het oog op die evenwichtige samenstelling onvoldoende sociale huur- of koopwoningen worden gerealiseerd en het op een andere locatie realiseren van die woningen:
 1. in het omgevingsplan is toegelaten, met het oog daarop in het omgevingsplan regels als bedoeld in artikel 5.161c, eerste lid, onder a of b, van dat besluit zijn gesteld, of in een programma is opgenomen; en
 2. tot gevolg heeft dat de kosten, bedoeld in artikel 13.11 van de wet, niet volledig kunnen worden verhaald of dat een tekort op de gemeentelijke exploitatie van de benodigde gronden ontstaat;
- f. stedelijke herstructurering ter verbetering van het woon- en leefklimaat in verouderde wijken of gebieden met leegstandsproblemen door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen het slopen van woningen en het aanleggen of wijzigen van wegen.

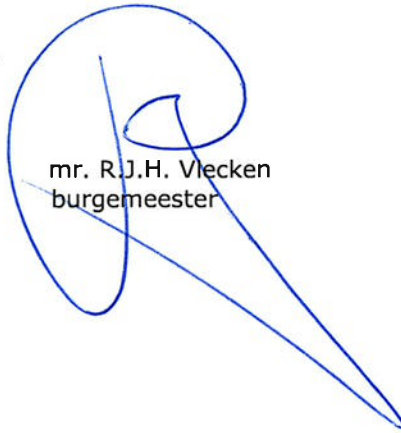
Tot slot

Middels deze brief hebben wij u geïnformeerd over een aantal wijzigingen onder de Omgevingswet. Er zijn echter nog meer wijzigingen die verband houden met de invoering van de Omgevingswet. U wordt hierin op meerdere momenten meegenomen. Uiteraard volgen er ook nog raadsbesluiten die hiermee verband houden. De datum van invoering is nog niet definitief. De voortgang is mede daarvan afhankelijk.

Met vriendelijke groeten,
burgemeester en wethouders,



drs. M.J.M. Meertens
gemeentesecretaris



mr. R.J.H. Vlecken
burgemeester

