

Vergaderjaar 2022–2023

36 367

Wetstechnische wijzigingen en andere wijzigingen van ondergeschikte aard in de Omgevingswet en enkele wetten die daarmee verband houden (Verzamelwet Omgevingswet 20..)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 september 2023

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van de vragen van de fracties van GroenLinks en BBB over het wetsvoorstel houdende wetstechnische wijzigingen en andere wijzigingen van ondergeschikte aard in de Omgevingswet en enkele wetten die daarmee verband houden (Verzamelwet Omgevingswet 20..). De regering dankt de partijen voor de gestelde vragen.

Vraag 1 – GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het niet logisch is om in de Omgevingswet ook voor provincies flexibiliteit te bieden en hun de mogelijkheid te bieden om voor het realiseren van windprojecten tussen de 5 en 100 megawatt te kiezen voor een afwijkvergunning in plaats van een projectprocedure.

Deze vraag heeft betrekking op de voorgestelde wijziging van een aantal artikelen van de Elektriciteitswet 1998 en gaat specifiek over het realiseren van windprojecten. De wijziging van de Elektriciteitswet 1998 heeft een algemener karakter en herstelt een inconsistentie in de bepalingen over het afzien van de projectprocedure door het daarvoor in die wet aangegeven bevoegd gezag. De wijziging beoogt niet om provincies nieuwe of andere instrumenten te bieden voor de realisatie van windprojecten waarvoor zij het bevoegd gezag zijn.

Op grond van de huidige Elektriciteitswet 1998 maakt de provincie voor de aanleg of uitbreiding van een windpark tussen de 5 en 100 megawatt verplicht gebruik van het provinciaal inpassingsplan en de provinciale coördinatieregeling als de gemeente niet meewerkt aan het project. De provincie beschikt thans niet over de mogelijkheid om een windproject te realiseren door middel van een afwijkvergunning. In lijn met de voorgestelde wijzigingen van de Elektriciteitswet 1998 hebben gemeenten op grond van de huidige Elektriciteitswet 1998 in samenhang met de Wet ruimtelijke ordening juist wel de mogelijkheid om te kiezen voor een wijziging van het bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor

planologisch strijdig gebruik. De voorgestelde wijziging beoogt slechts die al bestaande flexibiliteit te behouden.

Provincies kunnen dus inderdaad alleen het projectbesluit gebruiken of de besluitvorming over het project overlaten aan de gemeente. Bij een keuze voor de projectprocedure is van belang dat in de situatie dat gemeenten al het nodige onderzoek hebben verricht naar geschikte locaties en daarover participatie heeft plaatsgevonden, de uitkomsten van dit traject een plek kunnen krijgen bij de start van de projectprocedure door de provincie. Ook de resultaten van een eerdere mer-beoordeling kunnen daarin worden benut. Bij een eventueel beroep tegen het projectbesluit en de benodigde uitvoeringsbesluiten geldt verder een versnelde beroepsprocedure met rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die binnen een termijn van zes maanden uitspraak dient te doen. Dit is een aanmerkelijk snellere procedure dan bij een afwijkvergunning, waar sprake is van beroep in twee instanties.

Vraag 2 – GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het klopt dat de invoeringskosten van de Omgevingswet een miljard euro hoger uitvallen en hoe medeoverheden voor deze kostenstijging worden gecompenseerd.

Op 30 juni 2023 is uw Kamer bij voortgangsbrief¹ geïnformeerd over de actualisatie van het Integraal Financieel Beeld (hierna: IFB) en de afspraken met de medeoverheden op basis daarvan. Uit dit geactualiseerd IFB volgt dat het totaal aan geraamde transitiekosten voor alle overheden samen – die in de periode 2016–2030 voor de stelselherziening worden gemaakt als gevolg van de in het IFB genoemde ontwikkelingen – de eerdere inschatting van € 1,6 mld. wijzigt naar € 2,7 mld. Dit is een geraamde stijging van de inschatting van de transitiekosten van € 1,1 mld. De stijging wordt veroorzaakt door het uitstel van de inwerking-tredingsdatum, het gestegen prijspeil ten opzichte van 2021 en aanvullend geïdentificeerde kosten nu de impact concreter wordt. De inschatting is dat de structurele financiële effecten (baten) voor burgers en bedrijven kunnen oplopen tot € 1,1 mld per jaar, aanvullend voor overheden € 247,8 mln. per jaar. Het IFB meldt dat niet eenduidig is te stellen of de geraamde ingeschatte transitiekosten zich daadwerkelijk voor gaan doen. De verklaring hiervoor is dat de bandbreedtes in het IFB relatief groot zijn en de lange periode die tussen het maken van de transitiekosten (2016–2030) en het optreden van de structurele effecten (2018 en verder). Er zijn tussen de samenwerkende overheden afspraken gemaakt over het monitoren en evalueren van de financiële afspraken om de vinger aan de pols te houden.²

De bestuurlijke partners werken samen op basis van de bestuurlijke afspraak dat bevoegd gezagen hun transitiekosten bekostigen uit de baten die zij in het nieuwe stelsel kunnen behalen. Hoe eerder bevoegd gezagen gebruik maken van het instrumentarium van de Omgevingswet, hoe sneller deze baten voor overheden en maatschappij ontstaan. Bevoegd gezagen bepalen in de stelselherziening zelf het tempo en de afweging in het transitiepad en hebben daarmee zelf invloed op de snelheid van het realiseren van de baten en de hoogte en duur van de transitiekosten. De afspraken en over de financiën rondom de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de verdeling over de verschillende overheden zijn – in opvolging van het interpellatiedebat van 11 juli 2023 met de Eerste Kamer – uiteengezet in de brief van 14 juli 2023.³ Deze brief geeft zicht op

¹ Kamerstukken II 2022/23, 33 118, nr. 259.

² Kamerstukken II 2022/23, 33 118, nr. 259 e.a.

³ Kamerstukken I 2022/23, 33 118, FN, Brief in afschrift verzonden aan de Tweede Kamer, 14 juli 2023, 2023D32852.

de uitvoering die wordt gegeven aan de motie Kluit c.s. en op welke wijze voor meerjarig financiële stabiliteit wordt gezorgd. In de gebruikelijke voortgangsbrieven wordt teruggekomen op wijzigingen hierin, als die aan de orde zijn.

Vraag 3 – BBB

Het lid van de fractie van BBB vraagt naar de uitgebreide aandacht in de memorie van toelichting voor onteigening op basis van allerlei wetgeving en vraagt om een beknopt overzicht van wat bedoeld wordt met onteigenen conform de Omgevingswet.

In de kern veranderen de mogelijkheden om te onteigenen niet met de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 (en de overgang van onteigening hiernaar). Net als onder de onteigeningswet kunnen bestuursorganen een onteigeningsprocedure in gang zetten als zij onroerende zaken nodig hebben voor de realisatie van een ruimtelijk plan.⁴ De onteigening van onroerende zaken kan pas plaatsvinden nadat het ruimtelijk plan onherroepelijk is geworden.

Doordat onteigening wordt opgenomen in de Omgevingswet vervalt de onteigeningswet voor het grootste deel als zelfstandige wet, maar de mogelijkheden om tot onteigening over te gaan veranderen niet. Onteigening is en blijft alleen mogelijk op basis van een wettelijke grondslag. Onteigenen conform de Omgevingswet houdt dus in dat alleen op basis van het «Hoofdstuk 11 Onteigening» van de Omgevingswet onteigend kan worden.

Onteigening in de Omgevingswet geeft dezelfde bestuursorganen de mogelijkheid om te onteigenen als de onteigeningswet: gemeenteraden, algemeen besturen van waterschappen, provinciale staten en verantwoordelijke Ministers kunnen de onteigeningsbeschikking nemen.

Dat kunnen zij als er een ruimtelijk plan aan ten grondslag ligt. Onder de Omgevingswet zijn dat de volgende ruimtelijke plannen:

- een vastgesteld omgevingsplan;
- een verleende omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit;
- een vastgesteld projectbesluit.

Van een onteigeningsbelang kan alleen sprake zijn als dit is onderbouwd aan de hand van de aan de locatie toegedeelde functies in een van deze drie ruimtelijke plannen. Neemt een van de hiervoor genoemde bestuursorganen de onteigeningsbeschikking, dan moet het bestuursorgaan vervolgens de bestuursrechter verzoeken om bekrachtiging van deze beschikking. De bestuursrechter toetst de beschikking ambtshalve aan onteigeningscriteria die nu in de Omgevingswet zijn vastgelegd, maar die gebaseerd zijn op de jarenlange staande praktijk van de toetsing door de Kroon. Het gaat hierbij om de criteria onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie. De noodzaak van onteigening is niet aanwezig als de eigenaar aantoont dat hij bereid en in staat is het plan dat het bestuursorgaan voor ogen staat zelf te realiseren. Naast de verplichte ambtshalve toetsing aan de drie criteria toetst de bestuursrechter ook het beroepsschrift van degene die het bestuursorgaan wil onteigenen, zoals bijvoorbeeld dat van de eigenaar die stelt bereid en in staat te zijn zelf te realiseren.

De procedure rond onteigening is veranderd. Onder de onteigeningswet beoordeelde de Kroon een verzoek van het bestuursorgaan om tot onteigening over te gaan aan de hand van de hierboven genoemde criteria, waarna de burgerlijke rechter naging of de Kroon hiertoe op

⁴ Ook enkele uitzonderingen hierop, zoals de noodzaak tot onteigening van gebouwen in verband met de Opiumwet, zijn eveneens in de Omgevingswet opgenomen (artikelen 11.8 tot en met 11.10 van de Omgevingswet).

goede gronden besloten had (marginale toetsing) en de rechter bepaalde de schadeloosstelling. Daarna kon men nog in cassatie bij de Hoge Raad. Met de Omgevingswet komt er een scherpere scheiding tussen de onteigenings- en schadeloosstellingsprocedure. Onteigening gaat volgens de Grondwet gepaard met schadeloosstelling, waarin schadeloos tot uitdrukking brengt dat de volledige schade wordt vergoed. De onteigenings- en schadeloosstellingsprocedure worden onder de Omgevingswet afzonderlijk doorlopen. De onteigeningsprocedure, ofwel de vraag of er onteigend mag worden, wordt via het bestuursrecht doorlopen. Er is bij de onteigeningsbeschikking hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De schadeloosstelling wordt vastgesteld met een verzoekprocedure van het bestuursorgaan bij de burgerlijke rechter. De notaris stelt een onteigeningsakte op en schrijft deze in de openbare registers in. De notaris doet dit als de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is, het ruimtelijk besluit onherroepelijk is en de voorlopige schadeloosstelling is betaald. Het gaat hier om een voorlopige schadeloosstelling omdat de procedure over de definitieve schadeloosstelling bij de burgerlijke rechter, na de eigendomsovergang, nog tot in cassatie bij de Hoge Raad kan doorlopen.

Vraag 4 – BBB

Het lid van de fractie van BBB vraagt naar het nieuwsbericht dat de (toenmalig) Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gronden eerder beschikbaar wil stellen door sneller te onteigenen.

Het nieuwsbericht vindt zijn oorsprong in de brief over modernisering van het grondbeleid (19 juni 2023).⁵ Daarin wordt aangegeven dat het raadzaam is dat bestuursorganen, gelijktijdig en parallel aan de onderhandelingen met grondeigenaren, een onteigeningsprocedure in gang zetten, in plaats van pas nadat onderhandelen geen resultaat heeft opgeleverd. Dit versnelt gebiedsontwikkeling in de situatie dat grondeigenaren niet meewerken aan de uitvoering van een visie of programma. Zoals in het antwoord op de vorige vraag aangegeven kan een aantal bestuursorganen de onteigeningsbeschikking nemen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan wel gronden in eigendom van het Rijksvastgoedbedrijf eerder beschikbaar stellen voor bijvoorbeeld woningbouw. Het overgrote deel van de grond in Nederland is in handen van andere eigenaren. Om daar woningbouw te realiseren, moet een bestuursorgaan een ruimtelijk plan hebben vastgesteld (zoals eveneens in antwoord op de vorige vraag aangegeven). Zonder een ruimtelijk plan komt er geen woningbouw. De Omgevingswet maakt het mogelijk dat een bestuursorgaan, zoals de gemeenteraad, direct na de vaststelling van het ruimtelijk plan, een onteigeningsbeschikking neemt. Daardoor worden de ruimtelijke procedure en de onteigeningsprocedure nagenoeg gelijktijdig gestart. Onderhandelingen met grondeigenaren zijn in de praktijk echter voorafgaand aan de vaststelling van het ruimtelijk plan vaak al gestart. Als de ruimtelijke procedure tot een einduitspraak leidt en het plan onherroepelijk is, hoeft niet daarna alsnog de hele onteigeningsprocedure doorlopen te worden. Ook als op het moment van vaststelling van het ruimtelijk plan geen minnelijke overeenkomst is bereikt en de onteigeningsprocedure is gestart, blijft de opdracht aan het bestuursorgaan om er minnelijk uit te komen. Slechts in uitzonderlijke gevallen gaat de eigendom over door feitelijke onteigening. Door de onteigeningsprocedure eerder te starten komen de gronden dus eerder beschikbaar en kan het ruimtelijk plan sneller worden gerealiseerd (dit betreft daarmee alleen het parallel schaken van procedures). Het zal niet ertoe leiden dat meer

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 34 682 / 27 581, nr. 164.

onteigend wordt, maar is erop gericht geen kostbare tijd te verliezen in het geval er geen minnelijke overeenkomst met de eigenaar tot stand komt over het zelf verwezenlijken van het plan dan wel over verwerving.

Vraag 5 – BBB

Het lid van de BBB-fractie vraagt of de regering het ermee eens is dat door de voorgestelde wijziging van artikel 5.12 van de Omgevingswet jagers en valkeniers bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit respectievelijk een valkeniersactiviteit meer bezwaard worden dan andere aanvragers om een vergunning.

Aan de vraag ligt de veronderstelling ten grondslag dat de wijziging ertoe strekt dat de omgevingsvergunning voor de genoemde activiteiten niet langer via de normale procedure kan worden aangevraagd, maar dat daarvoor een aparte procedure moet worden gestart. Dat is echter niet het geval. De regering deelt de opvatting van de vraagsteller daarom niet. Ter nadere toelichting merkt zij op dat de hier bedoelde wijziging van artikel 5.12, eerste lid, van de Omgevingswet louter wetstechnisch van aard is. Deze strekt ertoe te verduidelijken dat anders dan de huidige redactie van het artikellid wellicht suggereert, de jachtgeweeractiviteit en de valkeniersactiviteit, gelet op het specifieke karakter van die activiteiten, zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel nader toegelicht, geen onderdeel kunnen zijn van een zogeheten meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning (een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op meer dan één activiteit). Met andere woorden, een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning waarvan een jachtgeweeractiviteit of een valkeniersactiviteit deel uitmaakt kan zich vanwege de in de memorie van toelichting genoemde omstandigheden al niet voordoen. De voorgestelde wijziging van artikel 5.12, eerste lid, van de Omgevingswet brengt dit enkel voor het begrip en de consistentie van het wettelijke systeem nog eens expliciet tot uitdrukking, maar heeft voor jagers en valkeniers materieel dus geen gevolgen.

De procedure voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit of een valkeniersactiviteit blijft dezelfde als de procedure onder de huidige Wet natuurbescherming voor de aanvraag van een jachtakte of een valkeniersakte; deze aanvraag wordt, door fysieke aanbidding op een politiebureau, ingediend bij de korpschef, respectievelijk wordt digitaal ingediend via de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge