

# **Wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet**

**prof. mr. J.A.M.A. (Jacques) Sluysmans**

(Bijzonder hoogleraar Onteigeningsrecht aan de Radboud Universiteit te Nijmegen en partner bij Van der Feltz advocaten te Den Haag)

**ir. H.W. (Herman) de Wolff**

(Universitair docent grondbeleid bij de faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft)

**mr. dr. J.W.A. (Jeroen) Rheinfeld**

(Venoot bij FBN Juristen en universitair docent agrarisch recht aan de Radboud Universiteit te Nijmegen)

**mr. A. (Arjen) de Snoo**

(Advocaat | Legal Director bij DLA Piper Nederland N.V. te Amsterdam)

ISBN 978-94-6315-049-1  
NUR 822-823

© 2019, J.A.M.A. Sluysmans, H.W. de Wolff, J.W.A. Rheinfeld & A. de Snoo

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

# Voorwoord

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is op 1 juli 2015 door de Tweede Kamer aangenomen en op 22 maart 2016 door de Eerste Kamer. De wet is als Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) gepubliceerd in *Stb.* 2016, 156, maar - zoals genoegzaam bekend - nog niet in werking getreden. Delen van die Omgevingswet zijn bewust 'open' gelaten: op die witte plekken moeten nog onderdelen van de Omgevingswet worden ingevlochten.

Tegen die achtergrond verscheen in de zomer van 2016 een concept ontwerp voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. In die Aanvullingswet zijn - de naam verklaapt zulks al - met name die onderwerpen geregeld die raken aan het terrein van de grondeigendom: de onteigening, het voorkeursrecht, de landinrichting (inclusief het nieuwe instrument van de binnenstedelijke kavelruil) en het kostenverhaal. De regering meent dat ook (al) deze onderwerpen onderdeel uitmaken van het omgevingsrecht en dus een plek dienen te krijgen binnen de Omgevingswet.

Op de consultatieversie is veel kritiek geleverd. De algemene tendens van de commentaren was weinig positief. Gelet op het belang van de in de Aanvullingswet te regelen onderwerpen voor de praktijk van het bouwrecht en gelet op de uitgebreide discussie die zich over die onderwerpen al ontspon in de rechtsgeleerde literatuur, leek de Aanvullingswet in de ogen van het bestuur van de Vereniging voor Bouwrecht een dankbaar onderwerp voor een toekomstig preadvies. Het wachten was echter op het verschijnen van een daadwerkelijk wetsvoorstel.

Dat wetsvoorstel verscheen in het vroege voorjaar van 2019. Dat bood de vier inmiddels aangezochte preadviseurs de ruimte om binnen een krappe tien maanden hun preadviezen te schrijven. Die tien maanden liepen min of meer parallel met de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Deze behandeling verliep daarmee sneller dan van de zijde van het bestuur en de preadviseurs vooraf was ingeschat. Daarmee dreigden de toch bepaald kritische preadviezen tot de spreekwoordelijke mosterd na de maaltijd te verworden.

Van de zijde van het bestuur is er toen - in overleg met de preadviseurs - voor gekozen om de Tweede Kamer voorafgaand aan de plenaire behandeling van het wetsvoorstel per brief te informeren over de voornaamste bevindingen van de preadviseurs. Uit het verslag van het plenaire debat blijkt dat de inhoud van die brief enkel (kenbaar) is geland binnen de fractie van de SGP.

Met een enkele niet onbelangrijke wijziging - waarover nader in de preadviezen zal worden bericht - is het wetsvoorstel op 17 oktober 2019 aangenomen door de Tweede Kamer.

Op de dag waarop dit voorwoord wordt geschreven, bespreken de Eerste Kamercommissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving (IWO) en voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EZK/LNV) de procedure van behandeling van het wetsvoorstel door de senaat.

Het bestuur hoopt van ganser harte dat de vruchten van de arbeid van de preadviseurs in de Eerste Kamer de aandacht krijgen die zij verdienen en zal ook de oogst van het debat over die preadviezen, zoals dat tijdens de jaarvergadering zal worden gevoerd, onder de aandacht van de senatoren brengen.

Den Haag, 29 oktober 2019

Jacques Sluysmans  
(voorzitter Vereniging voor Bouwrecht)

# Inhoudsopgave

Voorwoord	v
-----------	---

## Onteigening in de Omgevingswet

<b>Deel 1 Plaatsbepaling</b>	4
1.1 De Onteigeningswet van 1851	4
1.2 De Omgevingswet	9
<b>Deel 2 Maatstaven voor een goede onteigeningswet</b>	12
2.1 Inleiding	12
2.1.1 Bron 1: Art. 1 EP EVRM	13
2.1.2 Bron 2: Rechtsvergelijking	14
2.1.3 Bron 3: Rechtshistorie	15
2.1.4 Bron 4: De ambities van de Omgevingswet	18
2.2 Samenvattend	19
<b>Deel 3 Beoordeling</b>	19
<b>Deel 4 Conclusies en aanbevelingen</b>	37
<b>Stellingen</b>	41

## Wet voorkeursrecht gemeenten naar de Omgevingswet

<b>1 Inleiding</b>	43
<b>2 Doel van de voorgestelde regeling</b>	44
2.1 Algemene doelen van de Omgevingswet	44
2.2 Aanvullende doelen op basis van evaluatieonderzoek	45
2.3 Consultatieversie	46
2.4 Doelen nieuwe kabinet	47
2.5 Doelen wetsvoorstel	47
2.6 Conclusies	49
<b>3 Totstandkoming van de huidige wettelijke regeling</b>	50
3.1 Voorgeschiedenis	50
3.2 Ontwikkeling van de wetgeving	52
3.3 Conclusie	55

<b>4</b>	<b>Het voorkeursrecht in de Omgevingswet: een overzicht</b>	55
<b>5</b>	<b>Vestiging van een voorkeursrecht: welke locaties?</b>	56
5.1	Modernisering	57
5.2	Agrarische functie	58
5.3	Andere opgaven?	59
5.4	Conclusies	61
<b>6</b>	<b>Vestiging van een voorkeursrecht: de grondslag en bevoegdheden</b>	61
6.1	Wie kunnen vestigen	62
6.2	Andere grondslagen	63
6.3	Geldingsduur	64
6.4	Conclusies	66
<b>7</b>	<b>Vestiging van een voorkeursrecht: besluit</b>	66
7.1	Inwerkingtreden	66
7.2	Vervallen en intrekken	67
7.3	Motivatie van het besluit	69
7.4	Vestiging voorkeursrecht: kenbaarheid	70
7.5	Bezwaar en beroep	72
7.6	Conclusies	72
<b>8</b>	<b>Effectuering</b>	73
8.1	Al bestaande overeenkomsten	73
8.2	Rechtshandelingen en overeenkomsten na vestiging	74
8.3	Vervreemding: procedure vaststelling prijs en schadevergoeding	81
8.4	Conclusies	82
<b>9</b>	<b>Conclusies</b>	82
	<b>Stellingen</b>	84

## **Landinrichting in de Omgevingswet: eenvoudig beter?**

<b>1</b>	<b>Een vreemde eend in de bijt</b>	85
<b>2</b>	<b>De vreemde eend als eendenkuiken: hoe het allemaal begon</b>	87
<b>3</b>	<b>De vreemde eend anno 2019: herverkaveling en kavelruil nader beschouwd en geëvalueerd</b>	89
3.1	Herverkaveling	89
3.1.1	Procesbeschrijving	90
3.1.2	Titelzuivering	93
3.1.3	Gebruik herverkaveling	93
3.1.4	Samenvattend: de belangrijkste observaties en ‘losse eindjes’	95
3.2	Kavelruil	95
3.2.1	Definitie	96
3.2.2	Toetredersregeling	98

3.2.3	Inschrijving, zakelijke werking, bedrijfsverplaatsing en mede- ondertekening	100
3.2.4	De ‘verboden categorieën’	103
3.2.5	Onbevoegdheid	107
3.2.6	Financiële en fiscale kaders	107
3.2.7	Samenvattend: de belangrijkste observaties en ‘losse eindjes’	110
<b>4</b>	<b>De vreemde eend in de bekende bijt: stedelijke herverkaveling /kavelruil</b>	<b>110</b>
<b>5</b>	<b>De vreemde eend in een nieuwe bijt: de Aanvullingswet grondeigendom</b>	<b>113</b>
5.1	Algemeen	113
5.2	De Aanvullingswet en herverkaveling	114
5.2.1	Verrekening	115
5.2.2	Infrastructurele voorzieningen	115
5.3	De Aanvullingswet en (landelijke en stedelijke) kavelruil	116
5.4	Fiscale behandeling kavelruil	123
<b>6</b>	<b>Tot slot: ‘Eenvoudig beter’, eenden, zwanen, Wilg en knotwilg...</b>	<b>126</b>
	<b>Stellingen</b>	<b>129</b>

## **Kostenverhaal**

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>131</b>
<b>2</b>	<b>Vraagstelling</b>	<b>133</b>
<b>3</b>	<b>Alternatieven: gronduitgifte, baatbelasting en leges</b>	<b>135</b>
<b>4</b>	<b>Grondexploitatie vóór 2008</b>	<b>136</b>
4.1	Jurisprudentie over grondexploitatieovereenkomsten onder de WRO	138
4.2	Geen publiekrechtelijk alternatief	140
4.2.1	Beschouwing stelsel van de WRO	141
<b>5</b>	<b>Grondexploitatie vanaf 2008: de Wro</b>	<b>142</b>
5.1	Het publiekrechtelijke spoor van de Wro: grondexploitatie	143
5.2	Het publiekrechtelijke spoor van de Wro: de procedure	148
5.3	Het privaatrechtelijke spoor van de Wro	150
5.4	De stok achter de deur	153
5.5	Beschouwing stelsel van de Wro	154

<b>6</b>	<b>Experimenten op basis van de Crisis- en herstelwet (1)</b>	156
<b>7</b>	<b>Experimenten op basis van de Crisis- en herstelwet (2)</b>	159
<b>8</b>	<b>Kostenverhaal volgens de Omgevingswet</b>	162
<b>9</b>	<b>Consultatieversie AWG</b>	166
<b>10</b>	<b>Experimenten op basis van de Crisis- en herstelwet (3)</b>	168
<b>11</b>	<b>De Aanvullingswet grondeigendom</b>	173
11.1	Het publiekrechtelijke spoor in de Awg	173
11.2	Publiekrechtelijk spoor van de Awg: met tijdvak	175
11.3	Publiekrechtelijk spoor van de Awg: zonder tijdvak	177
11.4	Publiekrechtelijk spoor van de Awg: procedure	178
11.5	Publiekrechtelijke spoor onder de Awg: eindafrekening	180
11.6	Het privaatrechtelijk spoor van de Awg	183
11.7	Beschouwing stelsel Awg	186
<b>12</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	187
	<b>Stellingen</b>	192