

Vergaderjaar 2019–2020

35 133

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet)

G

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 februari 2020

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de antwoorden aan op de vragen van de vaste commissies van Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit die zijn gesteld tijdens de behandeling van het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de nadere vragen en opmerkingen van de fracties over het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet die zij op 26 januari 2020 heeft ontvangen.

De regering dankt de leden van de fracties voor de gestelde vragen en de door hen getoonde belangstelling voor het wetsvoorstel en voor het ontwerp van het Aanvullingsbesluit. Zij dankt de leden van de fractie van de ChristenUnie voor de waardering die zij hebben uitgesproken over het wetsvoorstel.

In deze nadere memorie van antwoord is de volgorde van het nader voorlopig verslag aangehouden en zijn de vragen letterlijk aangehaald. Voor de leesbaarheid en raadpleegbaarheid van de memorie zijn de vragen cursief weergegeven en genummerd aan de hand van de indeling van het verslag. De regering hoopt dat met deze nadere memorie de gestelde vragen naar tevredenheid zijn beantwoord.

De regering ziet uit naar het vervolg van de behandeling van het wetsvoorstel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met name belangstelling voor het standpunt van de regering over het aangenomen amendement-Ronnes c.s.¹ inzake een publiekrechtelijke regeling voor een afdwingbare financiële bijdrage ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De regering benadrukt in de beantwoording de redelijkheid van de financiële bijdrage en de functionele samenhang met de bouwactiviteit die aanleiding is voor het verlangen van de bijdrage, waardoor een goede balans ontstaat tussen het belang van de financiering van de opgaven bij de gebiedsontwikkeling en het belang van initiatiefnemers bij een bijdrage die redelijk is.

Ook geeft de regering aan dat er bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en het ontwerp van het Aanvullingsbesluit zorgvuldig is overlegd met onder meer NEPROM en VNG.

1. *Voor de leden van de VVD-fractie is dan niet duidelijk waarom deze regeling niet zelf door de regering in het wetsvoorstel is opgenomen. Graag ontvangen zij daar een toelichting op.*

Antwoord vraag 1.

De Omgevingswet, zoals deze wet door de Eerste en Tweede Kamer is aangenomen, bevat in tegenstelling tot de Wet ruimtelijke ordening (Wro) geen regeling voor het contracteren over vrijwillige bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden. Achtergrond daarvan is dat de regeling voor kostenverhaal al veel mogelijkheden bevat voor de in de praktijk gevraagde financiële bijdragen. Die lijn is voortgezet bij de nieuwe regeling voor kostenverhaal zoals opgenomen in dit wetsvoorstel. Pas in het kader van de internetconsultatie over het voorliggende wetsvoorstel zijn reacties gekomen op het laten vervallen van de mogelijkheid van het contracteren over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Naar aanleiding daarvan zijn bij de verdere vormgeving van dit wetsvoorstel met zowel NEPROM, VNG en IPO overleggen gevoerd over de wenselijkheid van financiële bijdragen in het kader van de ontwikkeling van gebieden. Ook de afdwingbare, publiekrechtelijke variant – zoals die nu door het amendement Ronnes c.s. in het wetsvoorstel een plaats heeft

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 34.

gekregen – is daarbij aan de orde gekomen. Uit deze gesprekken kwam het beeld naar voren dat het meeste draagvlak bestond voor voortzetting van de bestaande praktijk om privaatrechtelijk te contracteren. Daarom is ervoor gekozen om de mogelijkheden die overheden hebben om te contracteren op grond van artikel 6.24 van de Wro (bijdrage ruimtelijke ontwikkeling) via dit wetsvoorstel te continueren. Ook is met het overnemen van artikel 6.24 van de Wro uitvoering gegeven aan de toezegging die de Minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens het Algemeen Overleg Leefomgeving aan de Tweede Kamer heeft gedaan om een regeling voor financiële voorwaarden in de Omgevingswet op te nemen.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gebleken dat er bij de leden van deze kamer een breed gedeelde behoefte bestaat aan een afdwingbare, publiekrechtelijke variant van deze regeling. De regering heeft aangegeven dat gelet op de financiële gevolgen die het amendement kan hebben voor initiatiefnemers, wel een adequate afbakening op wetsniveau wenselijk is. Naar het oordeel van de regering is die afbakening in het amendement opgenomen. Die afbakening is van belang zodat een goede balans ontstaat tussen het belang van de financiering van de opgaven bij gebiedsontwikkeling en het belang van initiatiefnemers bij een redelijke bijdrage.

2. Ook vernemen de leden van de VVD-fractie graag of de wetstekst voldoende mogelijkheden biedt om in de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur de werking van deze regeling nader toe te spitsen, te preciseren en waar nodig te beperken.

Antwoord vraag 2.

Op wetsniveau bevat de regeling voor een publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage al een aantal afbakeningen. Uit artikel 13.22, eerste lid, van het wetsvoorstel volgt dat financiële bijdragen alleen van initiatiefnemers kunnen worden verlangd als de bijdrage wordt gebruikt voor verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en er een functionele samenhang bestaat tussen de ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt verlangd en de (bouw)activiteit van de initiatiefnemer. De wettelijke regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare bijdragen is daarnaast beperkt tot bouwactiviteiten waarvoor verplicht kosten moeten worden verhaald (bijvoorbeeld woningen en kantoren). Tot slot kan alleen een redelijke bijdrage worden gevraagd. De criteria daarvoor zijn opgenomen in artikel 13.22, derde lid, van het wetsvoorstel.

De tekst van het wetsvoorstel bevat daarnaast twee grondslagen om de afbakening van de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage verder vorm te geven. Bij afzonderlijke algemene maatregel van bestuur (AMvB) zullen categorieën van ontwikkelingen worden aangewezen, waarvoor de financiële bijdrage kan worden ingezet. Die aanwijzingsbevoegdheid ziet op de vraag waaraan de geïnde financiële bijdragen besteed kunnen worden en voorziet daarmee in de mogelijkheid om de werking van de regeling nader toe te spitsen. De regering beschouwt de genoemde voorbeelden in de toelichting op het amendement Ronnes c.s. als een belangrijk aanknopingspunt voor de aanwijzing van categorieën van ontwikkelingen bij algemene maatregel van bestuur. Te denken valt bijvoorbeeld aan kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of stikstofbalans, die functioneel samenhangen met de beoogde ruimtelijke ontwikkeling, de aanleg of aanpassingen van wegen c.a., de aanleg van park- of recreatiegebieden.

Het streven is om een ontwerp van dit besluit in het kader van de voorhangprocedure rond de zomer van 2020 aan Uw Kamer aan te

bieden. Vanzelfsprekend zullen bij het maken van het ontwerp van de AMvB ook de stakeholders worden betrokken, zoals NEPROM en VNG.

Het wetsvoorstel bevat daarnaast nog een grondslag om regels te kunnen stellen over de maximale hoogte van de financiële bijdrage (artikel 13.22, vierde lid). In de toelichting bij het amendement is opgenomen dat van deze mogelijkheid pas gebruik wordt gemaakt als na evaluatie blijkt dat in de praktijk onredelijk hoge financiële bijdragen worden gevraagd.

Concluderend is de regering van mening dat het wetsvoorstel, op wetsniveau tezamen met de grondslagen voor uitwerking van de regeling, voldoende mogelijkheden biedt om de regeling verder vorm te geven.

Na het verschijnen van de memorie van antwoord namen de leden van de VVD-fractie kennis van een artikel in Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie (WPNR) van 14 december 2019 waarin mr. dr. J.W.A. Rheinfeld ingaat op de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, landinrichting en het notariaat.

3. *Zij vernemen graag de reactie van de regering op de constatering dat er in juridisch-technische zin nog wel wat te verbeteren valt aan de afgrenzing tussen de landelijke en de stedelijke variant van kavelruil en dat door een gemis aan enige fiscale faciliteit de stedelijke kavelruil zomaar in schoonheid zou kunnen sterven².*

Antwoord vraag 3.

In het door de leden van de VVD-fractie genoemde artikel betoogt mr. dr. J.W.A. Rheinfeld dat het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom wat betreft de afgrenzing tussen het stedelijk en het landelijk gebied tot drie vragen aanleiding geeft:

- (a) is het mogelijk om verschillende begrippen die in artikel 12.47 worden gebruikt nader toe te lichten?
- (b) komt bij een kavelruil waarbij zowel onroerende zaken in het stedelijk als in het landelijk gebied betrokken zijn de eigenaar die onroerende zaken in het landelijk gebied verkrijgt in aanmerking voor een fiscale vrijstelling?
- (c) kunnen via een stedelijke kavelruil ook onroerende zaken worden geruild die in het landelijke gebied zijn gelegen, als die in het kader van een kavelruil landelijk gebied niet kunnen worden geruild?

De regering zal hierna ingaan op deze vragen.

a. Het wetsvoorstel maakt onderscheid tussen een kavelruil in algemene zin (artikel 12.44) en een kavelruil landelijk gebied (artikel 12.47). Een kavelruil landelijk gebied kan in aanmerking komen voor een vrijstelling op het voldoen van overdrachtsbelasting (fiscale vrijstelling).

Voor de afgrenzing tussen stedelijk en landelijk gebied volgt het wetsvoorstel zoveel mogelijk de systematiek van de huidige Wet inrichting landelijk gebied (Wilg).

In het wetsvoorstel zijn geen nieuwe begrippen geïntroduceerd. Het begrip stedelijk gebied is in artikel 12.47 van het voorstel van de wet op dezelfde wijze afgebakend als nu in artikel 31a van het Besluit inrichting landelijk gebied (Bilg). Artikel 12.47, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat als bij de ruil kavels betrokken zijn die in het (ontwerp van het)

² J.W.A. Rheinfeld, «De aanvullingswet grondeigendom, landinrichting en het notariaat», WPNR 2019/7263, blz. 885.

omgevingsplan een stedelijke functie hebben en voor een stedelijke functie in gebruik zijn, de kavelruilovereenkomst niet wordt gekwalificeerd als een kavelruil landelijk gebied. De vraag of een kavel tot het landelijk gebied behoort, is dus afhankelijk van het gebruik dat van de kavel wordt gemaakt en van de functie die de kavel in het omgevingsplan heeft. Gelet op de aansluiting bij de Wilg en het feit dat de uitleg van artikel 31a Bilg gebruikte begrippen volgens de evaluatie van de Wilg geen problemen opleverde, is de verwachting van de regering dat de praktijk hier ook in het nieuwe stelsel goed mee uit de voeten kan.

De regering zal de praktijk voorzien van informatie over de nieuwe regels voor grondeigendom, bijvoorbeeld via een handreiking of via de website van het Informatiepunt Omgevingswet. Daarbij zal ook het onderscheid tussen kavelruil in landelijk gebied en in stedelijk gebied uiteen gezet worden.

b. Zoals hiervoor is weergegeven, wordt alleen een kavelruil waarbij géén kavels in het stedelijk gebied zijn betrokken, als een kavelruil landelijk gebied gekwalificeerd. Een ruil tussen onroerende zaken die in het stedelijk en in het landelijk gebied zijn gelegen, is op grond van het wetsvoorstel geen kavelruil landelijk gebied en komt niet in aanmerking voor een fiscale vrijstelling. De eigenaar die onroerende zaken in het landelijk gebied verkrijgt bij een kavelruil waarbij zowel onroerende zaken in het stedelijk als in het landelijk gebied zijn betrokken, komt dus niet in aanmerking voor een fiscale vrijstelling. De vrijstelling is onder de huidige wetgeving mogelijk gemaakt voor een kavelruil als deze alleen is gericht op verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied. Dat blijft zo in het wetsvoorstel.

c. Wel kunnen via een «stedelijke kavelruil» percelen worden geruild die in het landelijk gebied zijn gelegen. Artikel 12.44 van het wetsvoorstel maakt het mogelijk om in een kavelruil percelen te betrekken die in het stedelijk gebied en in het landelijk gebied zijn gelegen.

Stedelijke kavelruil is een ingewikkeld proces, waarbij het succes afhangt van vele factoren. De regeling voor kavelruil in het stedelijk gebied is om verschillende redenen aantrekkelijk voor eigenaren en gemeenten. Voor eigenaren is belangrijk dat kavelruil een vrijwel absolute zekerheid biedt dat de afgesproken ruilen door zullen gaan. Daardoor kunnen zij met minder financiële risico's bouwplannen ontwikkelen. Voor gemeenten is belangrijk dat kavelruil een aangrijpingspunt biedt om initiatieven van eigenaren te stimuleren. De gemeente kan bijvoorbeeld in het omgevingsplan kavelruilgebieden aanwijzen, waar eigenaren een stedelijke kavelruil met behulp van de gemeente kunnen voorbereiden. Daarbij kan de gemeente een kavelruil die door een meerderheid van de eigenaren wordt gewenst, beschermen door een voorkeursrecht te vestigen.

Volgens de regering beschikken gemeenten en initiatiefnemers over voldoende instrumenten om de maatschappelijke doelen die zijn gemoeid met stedelijke kavelruil te verwezenlijken. Fiscale faciliteiten lijken niet nodig om eigenaren over de streep te trekken. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is weergegeven³, wil de regering eerst bezien hoe de toepassing van dit nieuwe instrument verloopt. Als enige tijd ervaring is opgedaan, kan worden bepaald of financiële ondersteuning nuttig en noodzakelijk is en of een fiscaal voordeel het meest aangewezen instrument is om die ondersteuning te bieden. Op dat moment is het ook beter mogelijk om de consequenties voor de rijksbegroting in beeld te brengen.

³ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 7, blz. 34.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

4. Naar aanleiding van antwoord 4 in de memorie van antwoord vragen de leden van de CDA-fractie de regering of er ook een termijn van toepassing is tussen het verkrijgen van de onroerende zaak en de wijziging van het omgevingsplan. En kan de regering de vraag beantwoorden of deze regeling alleen geldt voor de eerste wijziging na de verkrijging van de onroerende zaak of ook voor latere wijzigingen?

Antwoord vraag 4.

Vraag 4 van de CDA-fractie in het voorlopig verslag⁴ had betrekking op de verschillende vervaltermijnen van het voorkeursrecht. Deze termijnen wijken af, al naar gelang de grondslag van de vestiging of bestending van het voorkeursrecht. Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 4 in de memorie van antwoord.

De regering begrijpt de vraag van de CDA-fractie zo dat wordt bedoeld op de verkrijging van de onroerende zaak door de gemeente nadat een voorkeursrecht is gevestigd op basis van een (voorlopige) aanwijzing, omgevingsvisie of programma, maar voordat de nieuwe functie met een wijziging van het omgevingsplan mogelijk is gemaakt. In dat geval geldt geen termijn waarbinnen de gemeenteraad de wijziging van het omgevingsplan moet hebben vastgesteld. Op grond van het wetsvoorstel kan de verkrijging door de gemeente niet worden aangetast doordat een wijziging niet of te laat heeft plaatsgevonden. Ook latere wijzigingen van het omgevingsplan hebben geen invloed op de geldigheid van de verkrijging door de gemeente. In beide gevallen heeft dan al de verkoop en overdracht plaatsgevonden, waartoe de eigenaar vrijwillig is overgegaan.

Wel kan een wijziging van het omgevingsplan waarbij een andere dan de bij het voorkeursrecht voorziene functie is toegedeeld een grondslag zijn voor schadevergoeding. Dat is geregeld in artikel 15.52 van de Omgevingswet, zoals die gewijzigd wordt door het wetsvoorstel.

5. De regering heeft in antwoord 11 in de memorie van antwoord toegelicht waarom is gekozen voor beroep in één instantie als het gaat om het inrichtingsbesluit.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom is besloten om vast te houden aan de regeling dat alleen beroep kan worden ingesteld bij de burgerlijke rechter tegen een ruilbesluit. De burgerlijke rechter biedt immers minder rechtsbescherming, terwijl het gaat om een potentieel ingrijpend besluit.

Antwoord vraag 5.

De keuze voor de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de burgerlijke rechter is gebaseerd op de gevolgen van het ruilbesluit. Het ruilbesluit regelt de civielrechtelijke afwikkeling van herverkaveling tussen de betrokken eigenaren. Het ruilbesluit bestaat uit een lijst met rechthebbers voor de onroerende zaken en de toewijzing van rechten die zij na de herverkaveling krijgen. Na het ruilbesluit maakt een notaris de herverkavelingsakte op, die wordt ingeschreven in de openbare registers. Daardoor verkrijgen eigenaren de daarin omschreven onroerende zaken en beperkte rechten. Het ruilbesluit heeft gevolgen voor de onderlinge civielrechtelijke verhoudingen tussen eigenaren en pachters. Het ligt daarom in de rede dat beroep bij de burgerlijke rechter open staat. Voor de belanghebbende staat de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad open. Dit is nu ook al zo geregeld in de Wilg. Het uitgangspunt

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, D.

voor het wetsvoorstel is een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming. Dat niveau wordt met de keuze voor de burgerlijke rechter en de daarbij behorende rechtsgang bereikt. De burgerlijke rechter is bij uitstek toegerust om te oordelen over rechtsverhoudingen tussen burgers onderling.

6. *De leden van de CDA-fractie constateren dat mr. dr. J.W.A. Rheinfeld stelt dat artikel 12.47 van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet onvoldoende houvast biedt voor het notariaat bij de afgrenzing tussen landelijke en stedelijke kavelruil. Het is aan het notariaat om een afgrenzingstoets uit te voeren⁵. Verwacht de regering dat er in dit kader voldoende houvast is en is hierover overleg geweest met het notariaat?*

Antwoord vraag 6.

De regering verwacht dat de praktijk voldoende houvast heeft bij de afgrenzing tussen kavelruil landelijk gebied en andere kavelruilovereenkomsten. Zij verwijst daarvoor naar het antwoord op vraag 3 van de VVD-fractie.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft een reactie gegeven op de consultatieversie van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. De notaris toetst een kavelruil aan de omschrijving in het wetsvoorstel en de criteria die aan de kavelruil voor het landelijk gebied worden gesteld. Vanuit het notariaat zijn geen signalen ontvangen dat over deze toets onduidelijkheid kan ontstaan. Ook zijn er geen opmerkingen gemaakt over de afgrenzing tussen landelijke en stedelijke kavelruil.

7. *De leden van de CDA-fractie constateren dat de kavelruilovereenkomst is vormgegeven als een onderhandse akte. Waarom is niet gekozen voor de vorm van een notariële akte, zodat de notaris onderzoek verricht naar de werkelijke eigenaren?*

Antwoord vraag 7.

De kavelruilovereenkomst kan bij onderhandse akte worden vastgesteld, maar partijen kunnen er ook voor kiezen de overeenkomst door een notaris te laten vastleggen. Vervolgens wordt de kavelruilovereenkomst ingeschreven in de openbare registers.⁶ De inschrijving van de (onderhandse) kavelruilovereenkomst in de openbare registers zorgt voor de zakelijke werking. Voor de inschrijving is de betrokkenheid van de notaris nodig. Er is dus altijd tussenkomst van een notaris.

De kavelruilovereenkomst is net als een koopovereenkomst en een ruilovereenkomst uit boek 7 van het Burgerlijk Wetboek een titel voor eigendomsoverdracht van onroerende zaken. Met het oog op de zorg- en informatieplicht op grond van de Wet op het notarisambt zal een notaris zowel bij de kavelruilovereenkomst als bij de notariële akte waarbij de ruil wordt vastgelegd (kavelruilakte) onderzoek verrichten, onder meer naar de beschikkingsbevoegdheid van de partijen die onroerende zaken ruilen, om voldoende zekerheid te scheppen voor de partijen bij de kavelruilovereenkomst en voor mogelijk betrokken derden. De notaris doet dus ook onderzoek naar de zakelijke rechten op de onroerende zaken (eigendomsrechten, rechten van erfpacht, hypotheekrechten en dergelijke). Dat

⁵ J.W.A. Rheinfeld, «De aanvullingswet grondeigendom, landinrichting en het notariaat», WPNR 2019/7263, blz. 885.

⁶ Zie hiervoor paragraaf 8.3.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, blz. 160.

onderzoek verricht hij hoe dan ook, of er nu sprake is van een onderhandse of een notariële kavelruilovereenkomst. Daarom is er niet voor gekozen de overeenkomst tot kavelruil verplicht in een notariële akte te laten vastleggen, maar partijen kunnen daarvoor wel kiezen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Waardering

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben bij de behandeling van de Omgevingswet hun waardering uitgesproken voor de grote inspanning die geleverd wordt om een helder, toegankelijk en eenvoudiger stelsel voor het omgevingsrecht te creëren, waarin vertrouwen en ruimte voor initiatief fundamenteel uitgangspunt zijn. Zij willen deze waardering graag opnieuw uitspreken. Zowel met betrekking tot het geheel van het stelsel in het algemeen, als met betrekking tot de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet in het bijzonder.

Compensatieregeling

Het IPO heeft in haar consultatiereactie op de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet de regering verzocht een regeling in de Omgevingswet/Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet op te nemen waarbij de mogelijkheid wordt geboden dat het bestuursorgaan bij een concrete aanvraag voor een activiteit met negatieve effecten op de omgevingskwaliteit, compenserende maatregelen kan verbinden aan de verlening van een omgevingsvergunning voor die activiteit. En dat bovendien geregeld wordt, dat de initiatiefnemer, indien deze niet in staat is zelf de compenserende maatregelen te realiseren, de compensatie-opgave in financiële zin kan voldoen aan de gemeente. De fractieleden van de ChristenUnie hebben hierover de volgende vragen.

Het IPO heeft in haar consultatiereactie op de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet gepleit voor een compensatieregeling.

8. *Is de regering het met het IPO eens dat zo'n regeling bij uitstek een instrument is om invulling te geven aan de doelstelling van de Omgevingswet voor het bereiken en behouden van de balans tussen beschermen en benutten, en dat zo'n regeling eigenlijk niet kan ontbreken in een stelselherziening van het omgevingsrecht, gelet op de doelstellingen ervan?*

Is de regering het met het IPO eens dat zo'n instrument kan bijdragen aan het vergroten van de afwegingsruimte van de lokale bestuurder en het draagvlak voor initiatieven bij burgers?

En dat zo'n regeling het bestuursorgaan handvatten geeft in het kader van de participatie, in de voorfase van projecten?

Is de regering het met het IPO eens dat zo'n compensatieregeling ook kan bijdragen aan een oplossing, een aanpak in het stikstofdossier en andere opgaven zoals behoud landschapskwaliteit, en/of klimaatadaptatie?

Zo ja, is zij bereid een generieke compensatieregeling in de wet op te nemen? Zo nee, kan zij aangeven welke instrumenten er in de wet zijn om bij een concreet geval invulling te geven aan de doelstelling van de Omgevingswet, om de balans tussen beschermen en benutten te behouden en te versterken, waarbij de inzet van zo'n instrument ertoe leidt dat de omgevingskwaliteit toeneemt?

Antwoord 8.

De regering is het met het IPO eens dat compensatie van negatieve gevolgen van een activiteit kan bijdragen aan verbetering of behoud van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, onder meer op de door het IPO genoemde onderwerpen zoals stikstofproblematiek, energietransitie en klimaatadaptatie. Zij deelt echter niet de opvatting van het IPO dat het noodzakelijk is om in de Omgevingswet te voorzien in een afzonderlijke compensatieregeling zoals het IPO voorstaat. Volgens de regering is het treffen van een compensatieregeling heel goed mogelijk via het instrumentarium dat de Omgevingswet bevat en voorziet de Omgevingswet en dit wetsvoorstel in ruim voldoende mogelijkheden om kosten te verhalen en financiële bijdragen te voldoen, als de initiatiefnemer van een nieuwe activiteit niet zelf in staat is de compenserende maatregelen te treffen. De regering zal haar standpunt hierna toelichten door de vragen die leden van de ChristenUnie hebben gesteld onder 8, in samenhang te beantwoorden.

Bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid moet een bestuursorgaan een afweging maken tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. In een aantal gevallen kunnen mitigerende maatregelen op de locatie de negatieve gevolgen wegnemen: dan is compensatie niet nodig.

Soms is het mogelijk dat (over)benutting van de fysieke leefomgeving buiten de locatie wordt gecompenseerd met maatregelen die de balans herstellen. Daarbij gaat het in beginsel om compensatie van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving die aan de orde zijn. Dus gevolgen voor de natuur worden gecompenseerd met maatregelen voor de natuur, gevolgen voor het woon- en leefklimaat van bewoners met maatregelen die dat klimaat bevorderen, aanleg van collectieve voorzieningen buiten de locatie als de locatie daar onvoldoende ruimte voor biedt, enzovoorts. Als het gaat om maatregelen die de initiatiefnemer zelf kan nemen of bewerkstelligen, kunnen voorschriften worden opgenomen in een omgevingsvergunning of projectbesluit of regels worden opgenomen in een omgevingsplan. Gaat het om een provinciaal belang, dan kunnen provincies ook indirect via instructieregels bewerkstelligen dat in omgevingsplannen geen nieuwe activiteiten worden toegelaten zonder dat de negatieve gevolgen daarvan voldoende zijn gecompenseerd. De instructieregels worden dan verwerkt in (beoordelings)regels van het omgevingsplan. De regels in het omgevingsplan kunnen de basis zijn om nieuwe activiteiten niet toe te staan of alleen toe staan als aan bepaalde voorwaarden is voldaan of in het treffen van compenserende maatregelen is voorzien. Ook is het denkbaar dat de overheid bereid is de compenserende maatregelen te treffen.

Op deze manier kan compensatie geregeld worden en meegewerkt worden aan een initiatief.

Bovendien biedt dit wetsvoorstel ruim voldoende mogelijkheden om kosten op initiatiefnemers te verhalen of om aan hen een financiële bijdrage te vragen voor ontwikkelingen in de gemeente. In een aantal gevallen is kostenverhaal mogelijk van compenserende maatregelen die door de overheid getroffen worden. Dat is het geval als de gemeente kosten maakt als een rechtstreeks gevolg van de realisering van bouwplannen. Naar aanleiding van consultatiereacties op het ontwerp-Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet is de mogelijkheid van verhaal voor compenserende maatregelen uitdrukkelijk vastgelegd.

Verder kunnen op grond van artikel 13.22 van het wetsvoorstel contractuele afspraken worden gemaakt over bijdragen aan compenserende maatregelen, mede naar aanleiding van de consultatiereactie van het

IPO.⁷ Naar aanleiding van de voorhangprocedure van het ontwerp-Aanvullingsbesluit in de Tweede Kamer, is bij brief van 3 februari 2020 aangekondigd dat de activiteiten waarvoor afspraken over financiële bijdragen kunnen worden gemaakt, worden uitgebreid. De uitbreiding zal het mogelijk maken om met initiatiefnemers die bijvoorbeeld windturbines en zonneweiden wil realiseren, afspraken te maken over financiële bijdragen

Daarnaast is in het voorgestelde artikel 13.23 van de Omgevingswet een publiekrechtelijke, afdwingbare variant mogelijk gemaakt voor financiële bijdragen voor situaties die het IPO in haar consultatiereactie noemt, zoals de kwalitatieve verbetering van landschap, natuur, water, leefbaarheid en de krimpogave. Daarin kunnen ook compenserende maatregelen worden begrepen.

Vanuit het perspectief van de initiatiefnemers is een generieke regeling in de Omgevingswet heel breed. Een dergelijke regeling zou betekenen dat ook voor bestaande activiteiten, wanneer een vergunning daarvoor herzien wordt, de betaling van een bijdrage kan worden opgelegd. Datzelfde geldt voor een aanvraag voor een nieuwe activiteit.

Wat betreft de door het IPO genoemde onderwerpen, gaat de regering specifiek in op hoe het instrumentarium van de Omgevingswet kan worden ingezet bij het oplossen van de stikstofproblematiek. De stikstofproblematiek heeft gevolgen voor (het verrichten van activiteiten binnen) de fysieke leefomgeving. Net als het huidige recht biedt de Omgevingswet instrumenten om die aan te pakken en de natuur te herstellen. Daarbij valt te denken aan een gebiedsgerichte aanpak of aan een individuele vergunningverlening. Waar nu nog een groot aantal wetten, instrumenten en procedures van toepassing zijn, ziet de regering als een belangrijk voordeel van het nieuwe stelsel juist dat deze een samenhangende set instrumenten biedt. Zo kunnen de uitstoot van stikstof en de gevolgen daarvan, inclusief het natuurherstel, als integraal onderdeel van de fysieke leefomgeving worden meegewogen in de hele beleidscyclus van visie- en beleidsvorming tot aan de monitoring. Daarnaast biedt de Omgevingswet een aantal nieuwe mogelijkheden. De gemeente kan bijvoorbeeld een omgevingswaarde vaststellen met een verplicht programma bij dreigende overschrijding. Het omgevingsplan biedt ruimte om beperkingen op te leggen aan de bedrijfsvoering (bijv. minder stikstofuitstoot). Ook kan een gemeente maatwerkregels opnemen in het omgevingsplan waarmee de rijksregels nader kunnen worden ingevuld of daarvan zo nodig kan worden afgeweken. Voor het vergroten van de afwegingsruimte is het naar de mening van de regering niet nodig om de door het IPO voorgestelde compensatieregeling in de Omgevingswet op te nemen. De Omgevingswet voorziet al in meer afwegingsruimte ten opzichte van de geldende wetgeving.

Met deze verbreding van de instrumentenkist ten opzichte van het huidige recht worden in het stelsel meer mogelijkheden geboden om de stikstofproblematiek aan te pakken en de natuur te herstellen. Het nieuwe stelsel biedt daarmee een generiek instrumentenpakket dat beter is toegerust op een samenhangende aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving. Daarnaast zal het stelsel worden aangevuld met regels over specifieke maatregelen in verband met de stikstofaanpak uit de Spoedwet aanpak stikstof. Een voorbeeld daarvan is de registratie van stikstofdepositieruimte. De nieuwe regels van de Spoedwet worden daarmee gecontinueerd als onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet.

Naar de mening van de regering zal het effect van een financiële compensatieregeling zoals het IPO die voorstaat op het draagvlak en op

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, blz. 221–222.

een succesvolle participatie in de praktijk sterk variëren. Voor zover omwonenden profijt hebben van compenserende maatregelen, mag aangenomen worden dat het profijt hun beoordeling van het initiatief positief zal beïnvloeden. Als omwonenden geen concreet voordeel ondervinden van de compensatie, zal de invloed daarvan op hun beoordeling van het initiatief waarschijnlijk veel geringer zijn en is ook niet zeker of die invloed positief is.

Bedacht moet worden dat compenserende maatregelen vaak niet in de directe omgeving van de activiteit worden getroffen. Bij compenserende maatregelen gaat het er juist om dat – in tegenstelling tot mitigerende maatregelen – de negatieve gevolgen niet weggenomen worden op de locatie waar de activiteit wordt verricht, maar elders. De omwonenden ervaren in hun nabijheid dan nog steeds de negatieve gevolgen van die activiteit.

Het creëren van draagvlak kan naar de mening van de regering worden bewerkstelligd via een zorgvuldig, transparant en interactief participatieproces. Tijdens dat proces kan in samenspraak met omwonenden worden gedacht over het toestaan van een nieuwe activiteit, de inpassing ervan in de fysieke leefomgeving en de wijze waarop de omwonenden eventueel van de activiteit kunnen meeprofiteren.

Samenvattend is het treffen van een compensatieregeling naar de mening van de regering heel goed mogelijk via het instrumentarium dat de Omgevingswet bevat en voorziet de Omgevingswet en dit wetsvoorstel in ruim voldoende mogelijkheden om kosten te verhalen en financiële bijdragen te voldoen, als de initiatiefnemer van een nieuwe activiteit niet zelf in staat is de compenserende maatregelen te treffen.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer