

Advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport: Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet

Advies van de Raad van State

Bij Kabinetsmissive van 27 maart 2020, no.2020000639, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Milieu en Wonen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit 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), met nota van toelichting.

Met de Aanvullingswet grondeigendom zijn de instrumenten voorkeursrecht, onteigening en landinrichting, die voor inwerkingtreding van het nieuwe stelsel voor omgevingsrecht geregeld waren in de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de Wet inrichting landelijk gebied, geïntegreerd in de Omgevingswet. (zie noot 1) Daarnaast is met die wet 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.

Het Aanvullingsbesluit grondeigendom (hierna: het aanvullingsbesluit) voorziet in nadere regels over een aantal onderwerpen in de Aanvullingswet grondeigendom. Het gaat om inhoudelijke en procedurele regels voor de voorkeursrechtbeschikking, de onteigeningsbeschikking, het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen. Daarnaast zijn algemene regels gesteld over landinrichtingsactiviteiten en zijn de regels over het kostenverhaal die in het Omgevingsbesluit zijn opgenomen, op onderdelen gewijzigd.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de raming van de opbrengsten, inbrengwaarde en waardevermeerdering van de gronden en de regeling voor het afzien van kostenverhaal. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Raming van opbrengsten, inbrengwaarde en waardevermeerdering

a. Criteria voor de raming

De Aanvullingswet grondeigendom bevat regels over de wijze waarop kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg plaatsvindt. In de wet is in dat verband bepaald dat de opbrengsten, de inbrengwaarden en de waardevermeerdering van de gronden worden geraamd op basis van objectief bepaalbare maatstaven.

Daarover worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld. (zie noot 2) Uit de memorie van toelichting blijkt dat de wetgever hierbij het oog had op de vastlegging van methoden of nadere criteria waaraan de berekening van de raming moet voldoen. Op die manier zou de wijze waarop de ramingen plaatshebben duidelijk worden ingekaderd, terwijl er binnen dat kader ruimte kan worden geboden om, gelimiteerd, keuzes te maken. (zie noot 3)

Ter uitwerking van de hiervoor bedoelde wetsbepaling zijn in het aanvullingsbesluit drie bepalingen opgenomen over respectievelijk de raming van de opbrengsten van de gronden, de inbrengwaarde van de gronden en de waardevermeerdering. (zie noot 4) Alleen bepaling over de raming van de inbrengwaarde van de gronden bevat een set criteria aan de hand waarvan die raming moet plaatsvinden. (zie noot 5) De twee andere bepalingen voorzien niet in nadere regels met methoden of criteria voor de raming van de opbrengsten van gronden en de waardevermeerdering naar objectieve maatstaven. (zie noot 6) De vraag rijst of het aanvullingsbesluit op deze wijze voldoende aanknopingspunten biedt voor de berekening van verschuldigde bedragen bij kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg. (zie noot 7)

Gelet op de opdracht van de wetgever en het belang van zowel de betrokken bestuursorganen als de ontwikkelende partijen bij een duidelijke wijze van kostenverhaal, adviseert de Afdeling het ontwerpbesluit op dit punt aan te vullen.

b. Peilmoment

Het ontwerpbesluit voorziet erin dat bij de raming van de opbrengsten van gronden wordt uitgegaan van de opbrengsten in het jaar waarin de beschikking bestuurlijke geldschuld zal worden gegeven. (zie noot 8) Dat criterium is enigszins vaag: er wordt veeleer een periode dan een daadwerkelijk peilmoment mee uitgedrukt. De Afdeling merkt op dat een duidelijk peilmoment echter aangewezen is met het oog op een uniforme raming van de opbrengsten van de gronden.

De Afdeling adviseert in het ontwerpbesluit te voorzien in een duidelijk peilmoment ten behoeve van de raming van de opbrengsten van de gronden.

2. Afzien van kostenverhaal

Het ontwerpbesluit voorziet in de wijziging van artikel 8.14 van het Omgevingsbesluit, waarin is opgenomen dat het bevoegd gezag onder bepaalde omstandigheden kan beslissen om af te zien van kostenverhaal. De toelichting vermeldt dat deze wijziging niet inhoudelijk van aard is, maar slechts de terminologie en de verwijzing naar de bijlage betreft. (zie noot 9)

Afzien van kostenverhaal kan onder meer als er geen verhaalbare kosten zijn als bedoeld op (een deel van) de kostensoortenlijst. (zie noot 10) De kosten waar het om gaat staan thans in onderdelen a, b en c van Bijlage IV bij het Omgevingsbesluit en zijn in het ontwerpbesluit opgenomen in A3 tot en met A9 van Bijlage IV. Volgens de toelichting zijn aan de kostensoortenlijst in het ontwerpbesluit drie kostensoorten toegevoegd, maar stemt zij voor het overige overeen met de kostensoortenlijst in het Omgevingsbesluit. (zie noot 11)

De Afdeling wijst erop dat er niettemin enig licht is ontstaan tussen de kostensoorten in de onderdelen a, b en c van Bijlage IV bij het Omgevingsbesluit en die in A3 tot en met A9 van Bijlage IV bij het ontwerpbesluit. Zo staan de kosten in A3 en A4 van Bijlage IV bij het ontwerpbesluit, niet in de onderdelen a, b en c van Bijlage IV van het Omgevingsbesluit. Het gaat om 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; (zie noot 12) en om het tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente, de provincie of de Staat verworven percelen, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten. (zie noot 13)

Dit brengt met zich dat op grond van artikel 8.14 van het Omgevingsbesluit eerder van kostenverhaal kan worden afgezien dan onder het voorgestelde artikel 8.14 van het aanvullingsbesluit, terwijl niet blijkt dat deze wijziging is beoogd.

Gelet hierop adviseert de Afdeling de toelichting en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.20.0069/IV

- In artikel 9a.2, tweede lid 'geen verkopen' vervangen door 'geen of onvoldoende verkopen'; artikel 9a.2, derde lid schrappen.
- In artikel 13.3, derde lid 'onder a, b en g' vervangen door 'onder a, b en f'.

Nader rapport (reactie op het advies) van 1 december 2020

1a. criteria voor de raming

Artikel 13.17 van de wet bepaalt dat nadere regels worden gesteld over de ramingen van de opbrengsten, de waardevermeerdering en de inbrengwaarde van de gronden. Hieraan is voor de raming van de waardevermeerdering en de inbrengwaarde inhoudelijk invulling gegeven op de in de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom voorziene wijze. Zoals de Afdeling terecht constateert, bevat artikel 8.16 van het Omgevingsbesluit een nadere regel voor het ramen van de opbrengsten die alleen een peilmoment vastlegt

Overwogen is om, in aanvulling op de wettelijke eis dat de opbrengsten worden geraamd op basis van objectief bepaalde maatstaven, methodieken vast te leggen voor de raming van de opbrengsten. Hiervoor is niet gekozen. Het ramen van de opbrengsten van de grond is maatwerk. De waarde van de grond is afhankelijk van een reeks van factoren. Dat betreft niet alleen de aard van de toegestane bebouwing en de locatie, maar ook de ontwikkelingen in een wat ruimere omgeving. In de praktijk is er niet één methode om de opbrengsten van de grond te schatten, maar zijn meerdere benaderingen mogelijk, waarbij ook met uiteenlopende factoren rekening kan worden gehouden. Gronden met een woon- of bedrijfsfunctie worden vaak via de residuele methode of de vergelijkingsmethode gewaardeerd, maar soms ook via de kostprijsmethode. Gronden met een maatschappelijke functie worden vaak via de normatieve methode gewaardeerd, waarbij de waarde van de grond lager kan worden gesteld dan de kostprijs. Omdat de waarde van de grond van gebied tot gebied kan verschillen, zou het toepassen van algemene gemiddelden een te grof resultaat opleveren. Het is noodzakelijk dat bij het waarden van de grond rekening kan worden gehouden met specifieke omstandigheden. Daarom zijn hierover in het aanvullingsbesluit geen nadere regels gegeven.

Bovendien zijn momenteel in de Wet ruimtelijke ordening ook geen ramingsmethodieken opgenomen en is niet gebleken - bijvoorbeeld uit jurisprudentie - dat daar onduidelijkheid over is. Ook zijn er op dit punt geen consultatiereacties binnen gekomen.

b. peilmoment

De Afdeling merkt terecht op dat het uitgangspunt in het Omgevingsbesluit voor het ramen van de opbrengsten een periode in plaats van een moment lijkt aan te duiden.

Het aanvullingsbesluit is aangepast door aan te geven dat als peilmoment een datum moet worden genomen binnen het jaar waarin kostenverhaalsbeschikkingen worden afgegeven. Hiermee is verduidelijkt dat het bestuursorgaan de opbrengsten van gronden moet inschatten aan de hand van een peildatum, die moet liggen in het jaar dat kosten worden verhaald.

De peildatum is niet gelijkgesteld aan het moment van het geven van de kostenverhaalsbeschikking, omdat dit het nadeel met zich mee kan brengen dat voor elke individuele beschikking opnieuw een raming van de opbrengsten moet plaatsvinden, ongeacht of er een eerdere raming beschikbaar is die nog voldoende actueel is.

2. De Afdeling constateert dat geen inhoudelijke wijziging is beoogd in de mogelijkheid om van kostenverhaal af te zien, maar dat met de wijziging van artikel 8.14 van het Omgevingsbesluit toch eerder van het verhalen van kosten kan worden afgezien dan op grond van het Omgevingsbesluit. Deze constatering is juist. Door de wijziging van de redactie en volgorde van de kosten in Bijlage IV van het Omgevingsbesluit, waaronder een onderverdeling in kosten voor kostenverhaal met of zonder tijdvak, is de mogelijkheid voor het afzien van kostenverhaal onbedoeld ruimer geworden. Het aanvullingsbesluit is op dit punt hersteld, zodat sprake is van een beleidsneutrale voortzetting van het Besluit ruimtelijke ordening als beoogd.

3. Ambtshalve wijzigingen

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele ambtshalve wijzigingen in het ontwerpbesluit door te voeren.

Er zijn verschillende redactionele en wetstechnische wijzigingen doorgevoerd. Zo is de formulering van bepaalde artikelonderdelen nader op elkaar afgestemd, zijn onderdelen vernummerd en zijn verwijzingen waar nodig technisch aangepast. Ook is de afstemming met de andere ontwerp-Aanvullingsbesluiten verbeterd. Tot slot zijn de berustingsbepalingen, die via het Invoeringsbesluit Omgevingswet zijn ingevoegd in de vier besluiten onder de Omgevingswet, aangevuld met de grondslagen van dit ontwerp-Aanvullingsbesluit. Daarnaast is een aantal andere wijzigingen die los staan van het onderwerp grondeigendom doorgevoerd in de vier besluiten onder de Omgevingswet en het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Deze wijzigingen zijn ook technisch of redactioneel van aard.