

37. Het omgevingsplan als grondslag voor onteigening

Aan welke eisen moet een omgevingsplan onder de Omgevingswet voldoen om te kunnen dienen als juridische grondslag voor onteigening?

ARJAN VAN DELDEN

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt de onteigeningswet te vervallen. Hoofdstuk 11 Omgevingswet voorziet in een gemoderniseerd onteigenings(proces)recht. In dit artikel wordt verkend aan welke eisen een omgevingsplan onder de Omgevingswet moet voldoen om te kunnen dienen als juridische grondslag voor onteigening.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan zal een verschijningsvorm hebben van een digitaal raadpleegbare bron met een dynamisch karakter. Voor elke locatie kan nauwkeurig aan de hand van coördinaten worden nagegaan welke functies zijn toegedeeld, welke activiteiten zijn toegelaten en of een omgevingsvergunning nodig is. De mogelijkheid bestaat dat gemeenten initiatieven uit de markt faciliteren door meer globale functies toe te delen. Maar de gemeenteraad kan er ook voor kiezen om meer gedetailleerde regels vast te stellen. Bovendien is het mogelijk om in het omgevingsplan dynamische regels op te nemen volgens een 'mengkraan-model', die de vergunningverlening (mede) afhankelijk stellen van de wijze waarop een gebied zich ontwikkelt. Er kan een koppeling worden gelegd met beleidsregels zoals een beeldkwaliteitsplan of een voorgestane vorm van functiemenging. Die beleidsregels worden dan onderdeel van het omgevingsplan en fungeren als toetsingskader bij vergunningverlening.

Omgevingsvergunning voor binnenplanse en buitenplanse activiteiten

Omgevingsvergunningen kunnen worden verleend voor activiteiten die passen binnen het omgevingsplan, maar het college zal onder voorwaarden en veelal uitsluitend met medewerking van de gemeenteraad ook bevoegd zijn om een omgevingsvergunning te verlenen voor een 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit', dus voor een activiteit die zonder wijziging van het omgevingsplan niet is toegelaten maar die past binnen een voorgestane ontwikkeling.

Onteigeningsbelang

Gemeenten kunnen uitsluitend onteigenen indien:

- de noodzaak en urgentie is aangetoond, én
- sprake is van een onteigeningsbelang in de zin van art. 11.6 Omgevingswet.

Gemeenten dienen de noodzaak, de urgentie en het onteigeningsbelang te onderbouwen in een door de gemeenteraad vast te stellen onteigeningsbeschikking. Van een onteigeningsbelang is alleen sprake 'als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving, onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer is mogelijk gemaakt' in een vastgesteld omgevingsplan of in een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit.



Plangebied bestemmingsplan 'Omgevingsplan Galgeriet'. Bron: www.ruimtelijkeplannen.nl, NL.IMRO.0852.BPCHWMOggeriet019-VA01, toelichting par. 3.1.

Onder de Omgevingswet dient de gemeente de onteigeningsbeschikking ter bekrachtiging in te dienen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. De rechtbank toetst, mede aan de hand van eventueel ingekomen bedenkingen, de noodzaak, de urgentie en het onteigeningsbelang. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het verschil met de huidige administratieve onteigeningsprocedure springt in het oog. We nemen afscheid van de Kroon als beslissend bestuursorgaan. De gemeenteraad is zelf bevoegd een onteigeningsbesluit te nemen. De toetsing loopt via de bestuursrechter. Het geïntroduceerde 'onteygeningsbelang' dat de gemeenteraad in elke onteigeningsbeschikking zal moeten aantonen, vormt het belangrijkste toetsingscriterium voor de bestuursrechter en vormt ook de koppeling tussen het onteigeningsbesluit en het omgevingsplan of de omgevingsvergunning.

Onteigening ter uitvoering van het omgevingsplan

Onder de Omgevingswet ontleent een gemeente een bevoegdheid tot onteigening dus aan een omgevingsplan dat voorziet in een toedeling van functies en in regels voor activiteiten, waarbij de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer is uitgesloten. Mocht het omgevingsplan geen grondslag voor onteigening bieden dan heeft de gemeente nog de mogelijkheid om een onteigeningsbelang te ontfen aan een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit, maar naar verwachting zal onteigening in de meeste gevallen plaatsvinden op basis van het omgevingsplan.

Beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer met uitsluiting van bestaande vorm

Art. 11.6 Omgevingswet biedt belangrijke aanknopingspunten voor het antwoord op de vraag aan welke eisen het omgevingsplan moet voldoen om te kunnen dienen als grondslag voor onteigening.

Allereerst blijkt uit de tekst van art. 11.6 Omgevingswet dat van een onteigeningsbelang alleen sprake kan zijn als in een omgevingsplan een 'beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer' wordt mogelijk gemaakt. Het woord 'beoogde' impliceert dat het omgevingsplan een vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer moet mogelijk maken die op de betreffende locatie nog niet plaatsvindt.

Daarnaast blijkt uit art. 11.6 Omgevingswet dat het omgevingsplan de 'bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer' moet uitsluiten. Het feitelijk bestaande gebruik mag dus niet passen binnen toegedeelde functies en de regels verbonden aan de toegelaten activiteiten, maar kan nog wel zijn toegelaten op grond van overgangsbepalingen.

Uit art. 11.6 Omgevingswet volgt dus dat van een aan een omgevingsplan gekoppeld onteigeningsbelang alleen sprake kan zijn indien aan de onteigeningslocatie uitsluitend functies zijn toegedeeld die ter plaatse nog niet aanwezig zijn. Dat lijkt misschien een open deur, want een gemeente wil natuurlijk geen perceel onteigenen als de functie van het perceel past binnen de beoogde functies. Maar toch staat dit wettelijk uitgangspunt van art. 11.6 Omgevingswet op gespannen voet met de bestaande praktijk.

De bestaande praktijk heeft zich ontwikkeld onder de werking van titel IV onteigeningswet (art. 77 e.v. ow). Verreweg de meeste gemeentelijke onteigeningen vinden in de huidige praktijk plaats ten behoeve van de uitvoering van het bestemmingsplan. Het gaat dan dus om onteigening van gronden die nodig zijn om het bestemmingsplan te kunnen uitvoeren. Uit vele Kroonbesluiten blijkt dat het bij de vraag of mag worden onteigend niet alleen aankomt op de bestemming(en) die in het bestemmingsplan aan de te onteigenen percelen is (zijn) toegekend, maar bovenal op de wijze waarop (of: de vorm waarin) de gemeente het bestemmingsplan wil uitvoeren.

Zo is in het bestaande systeem onder de onteigeningswet bijvoorbeeld goed denkbaar dat de Kroon op verzoek van de gemeenteraad besluit tot onteigening van een woning, terwijl die onteigening plaatsvindt ten behoeve van de uitvoering van een bestemming Wonen. Uit de bij het onteigeningsverzoek behorende stukken moet dan blijken dat sprake is van een voorgestane wijze van uitvoering van de bestemming Wonen, die bijvoorbeeld is neergelegd in een verkavelingstekening, waarin niet past dat de

betreffende te onteigenen woning behouden blijft. Denk aan de oude boerderij die zich bevindt in een gebied dat nodig is voor een stadsuitbreiding. Dat de oude boerderij nog wordt gebruikt voor bewoning is op zichzelf natuurlijk niet in strijd met de bestemming Wonen, maar uit de door de gemeenteraad gemotiveerde wijze waarop vorm moet worden gegeven aan de bestemming Wonen kan volgen dat de gemeente tóch mag onteigenen. Het behoud van de oude boerderij is dan niet in overeenstemming met de door de gemeenteraad voorgestane wijze van uitvoering van het bestemmingsplan. Uit de besluiten van de Kroon volgt dat die wijze van bestemmingsplanuitvoering niet alleen betrekking kan hebben op de voorgestane verkaveling, maar bijvoorbeeld ook op een voorgestane fasering of een voorgestane verdeling van koopwoningen en (sociale) huurwoningen.

Het bestemmingsplan vormt dus in de praktijk op zichzelf vaak geen voldoende grondslag om te onteigenen, maar de Kroon vindt die grondslag dan mede in stukken waaruit blijkt op welke wijze de gemeente het bestemmingsplan wil uitvoeren.

Uit art. 11.6 Omgevingswet volgt daarentegen dat de voorgestane vorm van uitvoering moet blijken uit het omgevingsplan zelf. Bovendien is geen onteigeningsbelang aanwezig indien het omgevingsplan het bestaande gebruik (of een feitelijk reeds aanwezige ontwikkeling of een feitelijk reeds aanwezige vorm van beheer) niet uitsluit. De wetgever stelt, in het belang van de rechtszekerheid, strenge eisen aan de koppeling tussen het omgevingsplan en het onteigeningsbelang, zoals ook blijkt uit de memorie van toelichting¹, waarin onder meer is overwogen:

'Als na verloop van tijd de wens opkomt om op een locatie met een globale functietoedeling één bepaalde vorm van ontwikkeling of gebruik van die locatie te verwezenlijken, waarbij niet alleen die beoogde vorm maar ook de bestaande bebouwing en het bestaande gebruik zijn toegestaan binnen de met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties gestelde regels, dan kan het geldende omgevingsplan niet dienen als onderbouwing van het onteigeningsbelang. Daaruit blijkt dan onvoldoende welke bouwwerken of gebruik uit het oogpunt van het algemeen belang zouden moeten worden verwezenlijkt. Het omgevingsplan staat dan immers meerdere vormen van bebouwing of gebruik toe, zonder een voorkeur uit te spreken voor de een of andere vorm. In zo'n situatie moet eerst worden verduidelijkt welke vorm van de ontwikkeling, het gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving de gemeente beoogt.'

In het voorbeeld van de oude boerderij die moet wijken voor een stadsuitbreiding, biedt art. 11.6 Omgevingswet geen onteigeningsgrondslag indien uit het omgevingsplan niet blijkt dat het behoud van de oude boerderij niet is toegelaten. Dat vergt dus een bepaalde mate van

detaillering. Waar het om gaat, is dat het behoud van het bestaande gebruik van de te onteigenen percelen, door middel van de toedeling van functies en vaststelling van regels, voor de onteigeningslocatie wordt uitgesloten. Dat kan door de voorgestane vorm van uitvoering nadrukkelijk te koppelen aan de planregels van het omgevingsplan. Zo kunnen in de planregels bepalingen worden opgenomen over fasering en over woningtypen en kan een koppeling worden gelegd met beleidsregels, een beeldkwaliteitsplan of een verkavelingsplan, zodat die beleidsregels en de daarin vervatte beeldkwaliteit en/of verkaveling – voor zover nodig en gewenst – deel uitmaken van het juridisch bindende omgevingsplan. Door die koppeling ligt vast dat de bestaande situatie met het omgevingsplan in strijd is.

Onteigening ter uitvoering van het bestemmingsplan verbrede reikwijdte

Onder de Crisis- en herstelwet is bescheiden ervaring opgedaan met onteigeningsbesluitvorming op basis van de toekomstige wettelijke systematiek. Bestemmingsplannen die tot stand zijn gekomen onder de Crisis- en herstelwet, de ‘bestemmingsplannen verbrede reikwijdte’, hebben namelijk een karakter dat enigszins vergelijkbaar is met het toekomstige omgevingsplan.

Een voorbeeld van een bestemmingsplan verbrede reikwijdte is het bestemmingsplan ‘Omgevingsplan Galgeriet’ van de gemeente Waterland. Het bestemmingsplan voorziet in een transformatie van een verouderd bedrijventerrein naar een gemengd woongebied met voorzieningen nabij een haven.

Ten behoeve van deze herontwikkeling is verzocht om onteigening van enkele percelen. Het bestemmingsplan verbrede reikwijdte voorziet ter plaatse van de te onteigenen percelen in een bestemming ‘Gemengd’, waarbinnen een groot aantal functies is toegelaten. In de zakelijke beschrijving bij het onteigeningsplan is nauwkeurig toegelicht dat het bestaande gebruik van de in de onteigening betrokken percelen niet past binnen de regels van het bestemmingsplan verbrede reikwijdte.

Op grond van art. 7c lid 6 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet zijn in het bestemmingsplan regels gesteld waarvan de uitleg bij de uitoefening afhankelijk is van beleidsregels. Op basis daarvan is in de planregels een koppeling gelegd met de ‘beleidsregels Stedenbouwkundige kwaliteiten Galgeriet 2019’ inclusief de daarbij behorende beleidskaarten en het bijbehorende beeldkwaliteitsplan. Deze beleidsregels waren door de gemeenteraad vastgesteld gelijktijdig met het bestemmingsplan.

Door de koppeling is juridisch bindend vastgelegd dat geen (binnenplanse) omgevingsvergunning kan worden verleend op een aanvraag die in strijd is met de beleidsregels, omdat

de aanvraag dan ook in strijd is met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Daarmee ligt tevens vast dat de bestaande situatie in strijd is met het bestemmingsplan. De beleidsregels tonen bovendien aan welke vorm van uitvoering de gemeente voor ogen staat.

De Kroon heeft recentelijk ingestemd met het onteigeningsverzoek van de gemeente.² In het Kroonbesluit is nauwgezet getoetst of een aangevoerd zelfrealisatieverweer in de weg stond aan onteigening. De Kroon overweegt dat de beleidsregels een juridische status hebben en een concreet beeld geven van de door de gemeente voorgestane invulling van het gebied. Het zelfrealisatieverweer is van de hand gewezen omdat de eigenaar niet aantoonde dat hij kon realiseren in overeenstemming met de voorgestane wijze van planuitvoering.

De Kroon hecht waarde aan de juridische binding van de beleidsregels via de planregels en verbindt daaraan de conclusie dat de voorgestane wijze van planuitvoering juridisch is vastgelegd en een voldoende concreet beeld schetst van de voorgestane invulling van het plangebied. Daarmee sorteert de Kroon voor op de toetsing van een onteigeningsbeschikking zoals deze onder de Omgevingswet zal plaatsvinden door de bestuursrechter. Onder de Omgevingswet kunnen beleidsregels immers deel uitmaken van het omgevingsplan. Mede op basis van die regels kan de gemeenteraad in de onteigeningsbeschikking het onteigeningsbelang motiveren en kan de bestuursrechter het onteigeningsbelang toetsen door na te gaan of de bestaande situatie (wel of niet) past in de voorgestane vorm van uitvoering.

Conclusie

Hoewel art. 11.6 Omgevingswet een strenge koppeling legt tussen het omgevingsplan en het onteigeningsbelang, biedt de Omgevingswet voldoende mogelijkheden om het omgevingsplan te gebruiken als basis voor onteigeningsbesluitvorming. Het dynamische karakter van het omgevingsplan, met de mogelijkheid om beleidsregels onderdeel te maken van het bindend toetsingskader, biedt gemeenten de kans om de voorgestane vorm van uitvoering zodanig tot uitdrukking te brengen dat voor eigenaars en andere belanghebbenden voldoende inzichtelijk is wat de concrete plannen zijn waarin het onteigeningsbelang is gelegen.

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, 3, p. 108.

² KB 12 mei 2021, *Staatscourant* 8 juni 2021, 28181.



Over de auteur

Mr. A.P. van Delden is Jurist Grondzaken bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau.