



## Het voorkeursrecht in de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet – gevolgen voor de positie van de (agrarisch) eigenaar

mr. O.J.C. van den Broek RT<sup>1</sup>

Land- en Tuinbouwbuletin 2020/48

Ten tijde van het verschijnen van mijn vorige artikel in dit vakblad (*LTB* 2019/27, juni/juli 2019) over de belangrijkste (voorgestelde) wijzigingen in de regeling van het voorkeursrecht was het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (TK 2018-2019, 35 133) ingediend bij de Tweede Kamer. Inmiddels is het wetsvoorstel op onder meer het onderdeel van de regeling van het voorkeursrecht als gevolg van enkele aangenomen amendementen ingrijpend gewijzigd en aangenomen (Stb. 2020/112). Verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet is op het moment van schrijven op 1 januari 2022. In dit artikel wordt ingegaan op de gevolgen van het aangenomen (onder meer ten opzichte van het eerdere wetsvoorstel gewijzigde) wetsvoorstel voor de positie van de (agrarisch) eigenaar.

### *Huidige regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten*

Het voorkeursrecht als bedoeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten (verder: 'Wvg') biedt gemeenten (of de provincie of het Rijk, voor de leesbaarheid hierna te noemen: 'de gemeente') de mogelijkheid om eigenaren en/of beperkt gerechtigden bij een voorgenomen vervreemding te verplichten hun eigendom respectievelijk beperkte recht eerst aan de gemeente aan te bieden. Onder vervreemding wordt niet alleen verstaan de overdracht in eigendom of verdeling van een onroerende zaak, maar ook de overdracht of verdeling dan wel vestiging van een recht van opstal, erfpacht, beklemming of vruchtgebruik, waaraan een onroerende zaak is onderworpen.

Om een voorkeursrecht te vestigen dient de gemeente een zogeheten aanwijzingsbesluit te nemen. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd een voorlopig aanwijzingsbesluit te nemen. Om het voorkeursrecht te continueren dient er binnen drie maanden na dagtekening van het collegebesluit een aanwijzingsbesluit van de gemeenteraad te worden genomen. Om gronden in aanmerking te laten komen voor een aanwijzingsbesluit dient het huidige gebruik daarvan af te wijken van de toegedachte danwel toegekende niet-agrarische bestemming. Deze formele aanwijzingsvereisten dienen voldoende te blijken uit de al dan niet beschikbaar zijnde planologische grondslag, te weten een vastgesteld bestemmingsplan of vastgestelde structuurvisie. Indien deze planologische documenten niet voorzien in de afwijkende toegekende of toegedachte bestemming, is het onder omstandigheden ook mogelijk een aanwijzingsbesluit te nemen vooruitlopend op de vaststelling van een structuurvisie of bestemmingsplan.

### *Nieuwe regeling in de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet*

De regeling van het voorkeursrecht is grotendeels opgenomen in hoofdstuk 9 van de Omgevingswet en toont op de meeste punten sterke gelijkens met de huidige Wvg. De

---

<sup>1</sup> mr. O.J.C. (Olaf) van den Broek is werkzaam bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV, o.van.den.broek@overwater.nl, www.overwater.nl.

doelstellingen zijn dan ook gelijk aan elkaar, zij het dat er in de Omgevingswet een drietal nieuwe doelstellingen worden toegevoegd. De doelstellingen van de Wvg zijn:

- versterking van de regisserende rol van de overheid,
- verbetering van de onderhandelingspositie van de overheid op de grondmarkt en
- beheersing van de grondprijzen.

In de Omgevingswet worden daaraan de volgende drie doelstellingen toegevoegd:

- verbetering van de kenbaarheid van voorkeursrechten,
- een betere afstemming tussen het voorkeursrecht en onteigening en
- verbetering van de positie van de eigenaar.

Deze laatstgenoemde doelstelling kan met name gevolgen hebben voor de positie van de (agrarisch) eigenaar. In dat kader benoem ik hierna de belangrijkste wijzigingen.

#### *Bestemmingsplan vs. omgevingsplan als vestigings- of bestendingsgrondslag*

Ingevolge de Wvg kan een gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd (of bestendig) worden op basis van een vastgesteld bestemmingsplan. Het voorkeursrecht met een dergelijke vestigingsgrondslag vervalt van rechtswege tien jaar na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan. In de Omgevingswet is het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan. In art. 9.4 lid 1 en lid 2 Omgevingswet is bepaald dat een op grond van een omgevingsplan gevestigd voorkeursrecht vijf jaar na het ingaan ervan vervalt. Die termijn kan door het bestuursorgaan eenmalig met ten hoogste vijf jaar door een nieuw te nemen besluit worden verlengd. Hiermee is beoogd dat bij de gemeente *'bewustwording wordt gecreëerd'* over de voorkeursrechten die zijn gevestigd en de heroverweging daarvan. Tegen een dergelijk besluit staan rechtsmiddelen open, waardoor de (agrarisch) eigenaar een nieuwe mogelijkheid wordt geboden om tegen het aanwijzingsbesluit in rechte op te komen.

#### *Vervallen voorkeursrecht*

In de Omgevingswet is een ten opzichte van de Wvg nieuwe bepaling opgenomen over het doen vervallen van een voorkeursrecht. Deze bepaling houdt in dat wanneer een eigenaar kenbaar maakt zijn onroerende zaak – waarop een voorkeursrecht rust dat is gebaseerd op een omgevingsplan en het voorkeursrecht ten minste vijf jaar is gebaseerd op dat plan – te willen vervreemden en het bestuursorgaan vervolgens afziet van verwerving of niet tijdig beslist, het voorkeursrecht van rechtswege vervalt (art. 9.14 lid 2 Omgevingswet). De memorie van toelichting vermeldt dat deze regeling ertoe strekt de positie van de eigenaar te verbeteren in gevallen waarin het belang van het voorkeursrecht afneemt omdat *'de betrokken overheid heeft afgezien van verkrijging terwijl steeds duidelijker wordt welke ontwikkelingen die overheid voor ogen heeft en de omgevingsrechtelijke besluitvorming hierover steeds concreter wordt.'* (Kamerstukken II 2018-2019, 35 133, nr. 3).

#### *Zelfrealisatie-uitzondering en termijn herhaalverbod*

In het in de inleiding genoemde wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is de meest in het oog springende wijziging de nieuwe uitzondering op de aanbiedingsplicht. Dit betreft de situatie waarin een vervreemder aantoont dat de beoogde verkrijger (naar verwachting in veel gevallen een projectontwikkelaar) bereid en in staat is om de nieuwe functie te verwezenlijken in overeenstemming met de wijze zoals die bij of op grond van het omgevingsplan is voorzien. Met het opnemen van deze zelfrealisatie-uitzondering in de

Omgevingswet zou de positie van de eigenaar sterk worden verbeterd. Op deze nieuwe uitzondering is destijds (niet onverwacht) veel kritiek ontstaan. Kern van de kritiek was dat deze nieuwe uitzondering de regierol van de gemeente doorkruist en langdurige (juridische) procedures tot gevolg kan hebben, aangezien het bevoegd gezag dient te besluiten of aannemelijk is gemaakt dat aan de vereisten voor zelfrealisatie is voldaan, wat de realisering van de beoogde ontwikkeling bemoeilijkt. Door middel van een amendement en het aannemen daarvan is gehoor gegeven aan de geuite kritiek en is deze uitzondering geschrapt. Hetzelfde geldt voor het voorstel om de termijn van het herhaalverbod te verlengen van twee naar drie jaar. Dit herhaalverbod houdt in dat gronden die zijn aangewezen niet binnen twee jaar na het intrekken of het van rechtswege vervallen van een zodanige aanwijzing opnieuw ingevolge een zodanig besluit worden aangewezen. De positie van de eigenaar blijft op basis van de betreffende aangenomen amendementen dus gelijk aan de huidige regeling.

#### *Betekenis voor de praktijk*

De voorkeursrechtregeling in de Omgevingswet kent als één van de doelstellingen: '*de verbetering van de positie van de eigenaar.*' Door het schrappen van met name de uitzondering betreffende een beroep op zelfrealisatie als uitzondering op de aanbiedingsplicht, is de nieuwe regeling van het voorkeursrecht in de Omgevingswet in mijn optiek vergelijkbaar met de Wvg. Er is weliswaar sprake van enige verbetering van de positie van de (agrarisch) eigenaar, doch deze is uiterst summier.