

Bouwrecht (BR), januari 2017, Nr. 1, BR 2017/1

Het voorkeursrecht onder de Omgevingswet - the devil is in the details

Mr. W.J. Bosma¹

1. Inleiding

Op 25 november 2015 heeft de Minister van IenM de Tweede Kamer in een zeer uitgebreide brief geïnformeerd over de visie van de regering over de wijze waarop het grondbeleid in de Omgevingswet zou moeten worden verankerd, via een afzonderlijke Aanvullingswet grondeigendom.² In navolging van deze brief is op 1 juli 2016 een ambtelijk voorontwerp van deze wet gepubliceerd,³ waarop inspraak mogelijk was.⁴

De Aanvullingswet grondeigendom zal voorzien in het toevoegen van een aantal onderwerpen aan de op 26 april 2016 in het Staatsblad verschenen Omgevingswet,⁵ en het gelijktijdig, soms ingrijpend, wijzigen daarvan. De toe te voegen onderwerpen betreffen het voorkeursrecht, het onteigeningsinstrument, de landelijke en stedelijke herverkaveling en de grondexploitatie.

De Aanvullingswet grondeigendom vormt dus een volgende, belangrijke bouwsteen voor de realisatie van het nieuwe stelstel van het omgevingsrecht dat de regering voor ogen staat. Eerder, op 22 maart 2016, zijn al (concepten van) twee andere aanvullingswetten gepubliceerd voor inspraak. Het betreft de Aanvullingswetten

bodem en geluid.⁶ Op 1 juli 2016 zijn samen met de Aanvullingswet grondeigendom bovendien (concepten van) de vier AMvB's onder de Omgevingswet voor inspraak vrijgegeven.⁷

Er zijn daarmee al flink wat stappen gezet op weg naar de uiteindelijke bestemming: het creëren van een nieuwe wettelijk kader voor het (volledige) omgevingsrecht. Toch is de operatie nog lang niet gereed: de ministeriële regelingen en de invoeringsregelgeving zijn nog in voorbereiding, terwijl de hiervoor genoemde aanvullingswetten uiteraard nog ongeschonden door het Parlement moet worden gesluisd. Zeker bij een gevoelig onderwerp als grondeigendom - in het bijzonder onteigening - is het bepaald geen vanzelfsprekendheid dat het Parlement deze wetgevingsproducten net zo 'geruisloos' zal omarmen als is gebeurd bij de Omgevingswet zelf, niet in de laatste plaats omdat de Aanvullingswet grondeigendom de onteigeningsprocedure ingrijpend zal veranderen.⁸

In verschillende tijdschriften is al een globaal overzicht gegeven van alle wijzigingen waarin

¹ Mr. W.J. (Willem) Bosma is advocaat bij Van der Feltz advocaten in Den Haag, www.feltz.nl.

² Kamerstukken II 2015/16, 27581, 53.

³ Zie: www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_grondeigendom.

⁴ Uit de gepubliceerde reacties blijkt dat 26 verschillende partijen van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt. Naast diverse beroeps- en belangverenigingen zoals NEPROM, KNB, NVM en LTO Nederland, hebben een handvol gemeenten, een nutsbedrijf, een tweetal universiteiten, verschillende gespecialiseerde advocaten- en notariskantoren en adviseursbureaus, alsmede één particulier een reactie gegeven.

⁵ Stb. 2016, 156.

⁶ Zie: www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_geluid en www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_bodem.

⁷ Zie: www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_omgevingsbesluit voor het Omgevingsbesluit; www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_activiteitenleefomgeving voor het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal); www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_bouwwerkenleefomgeving voor het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_kwaliteitleefomgeving voor het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

⁸ Op 22 maart 1977 viel het kabinet-Den Uyl. Het conflict ontstond in het kabinet, maar vond zijn oorsprong in de Tweede Kamer. Door de fracties van KVP en ARP waren verschillende amendementen ingediend naar aanleiding van wetsvoorstellen inzake de grondpolitiek. Toenmalige minister van Justitie Van Agt wilde daaraan tegemoetkomen, maar de regering kon het in diverse daarop volgende vergaderingen niet eens worden over de noodzakelijke wijzigingen.

de Aanvullingswet grondeigendom voorziet.⁹ In deze bijdrage wordt specifiek ingegaan op de veranderingen voor het voorkeursrecht, zoals die uit het voorontwerp van de Aanvullingswet blijken.¹⁰ De gevolgen van deze wet voor de grondexploitatie-regeling - of liever: het kostenverhaal¹¹ - zijn in eerdere bijdragen in dit tijdschrift toegelicht.¹² In andere tijdschriften is reeds uitgebreid stilgestaan bij de gevolgen van de Aanvullingswet grondeigendom voor het onteigeningsinstrument.¹³

2. Doel en rechtsgevolgen voorkeursrecht

Doel en systematiek van het voorkeursrecht

De Aanvullingswet grondeigendom voorziet in de toevoeging van een nieuw hoofdstuk 9 aan de Omgevingswet, welk hoofdstuk de titel 'Voorkeursrecht' draagt. Hierdoor wordt de bestaande Wet voorkeursrecht gemeente integraal ingepast in de Omgevingswet, waarbij van de gelegenheid gebruik wordt gemaakt om een aantal wijzigingen door te voeren.¹⁴ Een aantal van die wijzigingen lijkt

⁹ Zie J.A.M.A. Sluysmans, 'De Aanvullingswet grondeigendom: een verkenning in vogelvlucht', *TBR* 2016/148 en J.R. Vermeulen, De Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet: verbetering of niet?, *TvO* 2016, 6, p. 196 e.v.

¹⁰ Ten behoeve van de leesbaarheid van deze bijdrage wordt in het vervolg steeds gesproken over de Aanvullingswet, hoewel van een wet - laat staan een wetsvoorstel - nog geen sprake is: er is immers nog slechts een ambtelijk voorontwerp voorhanden. Eveneens ten behoeve van de leesbaarheid wordt er in deze bijdrage vanuit gegaan dat als gevolg van de Aanvullingswet, de hierin opgenomen artikelen al in de Omgevingswet zijn opgenomen. De Nota van Toelichting bij de Aanvullingswet wordt, zoals gebruikelijk, aangehaald als de 'NvT'.

¹¹ Zie NvT, p. 71.

¹² Zie E.J. van Baardewijk, 'Wijziging van de kostenverhaalsregeling als gevolg van de Aanvullingswet grondeigendom (deel 1)', *BR* 2016/70 en E.J. van Baardewijk, 'Wijziging van de kostenverhaalsregeling als gevolg van de Aanvullingswet grondeigendom (deel 2)', *BR* 2016/78.

¹³ Vgl. o.a. J.A.M.A. Sluysmans, 'Onteigening in de Aanvullingswet grondeigendom', *NJB* 15 juli 2016, afl. 28 en J.A.M.A. Sluysmans en R.T. Wiegerink, 'Onteigenen volgens de Omgevingswet: fundamentele kritiek op een fundamentele herziening' *Gst.* 2016/111.

¹⁴ Deze wijzigingen worden eveneens besproken door A. de Snoo, in zijn bijdrage 'Voorkeursrechten in de Omgevingswet: zet het Paard van Troje hier maar neer', *TBR* 2016/168.

onbedoeld te zijn, zoals hierna nog zal worden toegelicht.

Het doel van het voorkeursrecht is nog steeds om de gemeente (of in voorkomend geval de provincie of het Rijk¹⁵) een voorkeurspositie te geven ingeval de grondeigenaar tot vervreemding wil overgaan. Net als nu, ligt het initiatief voor vervreemding ook onder vigeur van de Omgevingswet bij de eigenaar: hij bepaalt of het tot een vervreemding komt. Als de gemeente het initiatief hiertoe wil nemen, zal zij van het onteigeningsinstrument gebruik moeten maken. Een voorkeursrecht is en blijft dus een passief verwervingsinstrument, tegenover het middel van onteigening dat een actief verwervingsinstrument is.

De gevolgen van een aanwijzing met een voorkeursrecht zijn thans in art. 2 Wet voorkeursrecht gemeenten ('WVGem') beschreven. In dit artikel is neergelegd dat de gemeenteraad gronden kan aanwijzen waarop art. 10-15WVGem, 24 en 26 WVGem van toepassing zijn. In deze artikelen is kort samengevat bepaald:

- (i) dat wanneer een eigenaar tot vervreemding wil overgaan, behoudens een aantal genoemde uitzonderingen, hij eerst aan de gemeente dient aan te bieden (art. 10 WVGem);
- (ii) hoe de (prijsbepalings)procedure verloopt die moet worden gevolgd voor het geval de eigenaar zijn gronden aanbiedt en de gemeente in beginsel tot aankoop wil overgaan, maar partijen vervolgens niet tot overeenstemming kunnen komen omtrent de koopprijs en de rechtbank die prijs vervolgens op verzoek van de gemeente bij beschikking vaststelt (art. 11-14 WVGem);
- (iii) dat de eigenaar de rechtbank kan verzoeken om de gemeente te verplichten de aangeboden gronden wegens persoonlijke omstandigheden over te nemen, nadat die gronden door hem aan

¹⁵ Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in dit artikel telkens gesproken over het gemeentelijk voorkeursrecht, tenzij uitdrukkelijk wordt aangegeven dat het om een provinciaal of Rijksvoorkeursrecht gaat.

de gemeente zijn aangeboden maar de gemeente, na te hebben medegedeeld in principe tot aankoop te willen overgaan, vervolgens geen nadere actie onderneemt, weigert om actie te ondernemen dan wel een eenmaal gestarte procedure staakt (art. 15 WVGem);

- (iv) dat de notaris een poortwachtersfunctie heeft, die inhoudt dat het in de openbare registers inschrijven van een akte waarmee wordt voorzien in een vervreemding van een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht rust, aan een ander dan de gemeente die het voorkeursrecht heeft gevestigd, niet geschiedt dan nadat door de notaris in die akte is aangetekend - door middel van de zogenoemde voetverklaring - dat op die onroerende zaak geen voorkeursbescherming van toepassing is, dan wel zich één van de hiervoor bedoelde uitzonderingen voordoet (art. 24 WVGem);
- (v) de gemeente bij verzoekschrift de nietigheid kan inroepen van rechtshandelingen die de kennelijke strekking hebben afbreuk te doen aan het gemeentelijke voorkeursrecht, maar waarbij van daadwerkelijk vervreemding geen sprake is. Dat is blijkens de wetsgeschiedenis¹⁶ en de rechtspraak¹⁷ aan de orde, indien het economische belang bij en de beschikkingsmacht over de met een voorkeursrecht bezwaarde onroerende zaak in enigerlei mate worden overgedragen. In die gevallen is de hiervoor beschreven poortwachtersfunctie van de notaris niet aan de orde, omdat

van een wijziging in de in art. 3:17 BW bedoelde rechtstoestand van de betreffende onroerende zaak geen sprake is (art. 26WVGem).¹⁸

Rechtsgevolg van het voorkeursrecht

Met de wet tot wijziging van de WVGem van 18 maart 2010¹⁹ is beoogd om art. 2 WVGem te wijzigen, in die zin dat in een eerste lid zou worden vastgelegd dat de gemeenteraad gronden kan aanwijzen ten aanzien waarvan een voorkeursrecht geldt en dat in een, nieuw, tweede lid zou worden bepaald dat de aanwijzing met een voorkeursrecht tot gevolg heeft dat dat de aangewezen onroerende zaak niet vatbaar is voor vervreemding in strijd met het bepaalde in de WVGem. Het laatstgenoemde lid is in voornoemde wet opgenomen naar aanleiding van een daartoe strekkend amendement van het kamerlid Wiegman-van Meppelen Scheppink,²⁰ nadat een oorspronkelijk voorstel met een vergelijkbare, maar wat andere strekking,²¹ bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel was geschrapt.²² Het artikellid gaat uit van ongeldigheid van een vervreemding die in strijd met de WVGem heeft plaatsgevonden, waarmee beoogd is om aan te sluiten bij art. 3:83 BW.²³ In dit artikel is neergelegd dat eigendom, beperkte rechten en vorderingsrechten overdraagbaar zijn, tenzij de wet of de aard van het recht zich tegen een overdracht verzet. De laatstgenoemde zinsnede zou als gevolg van het nieuwe art. 2 lid 2 WVGem van toepassing worden op de overdracht van een met een voorkeursrecht belaste onroerende zaak, die zou plaatsvinden in strijd met de bepalingen van deze wet.

¹⁸ Vgl. *Kamerstukken II 2001/02, 27759, 227b*, p. 10.

¹⁹ *Stb.* 2010, 155.

²⁰ *Kamerstukken II 2009/10, 31285, 11*.

²¹ *Kamerstukken II 2009/10, 31285, 2*. Dit voorstel ging er nog van uit dat een vervreemding in strijd met de WVGem niet geldig was vanwege beschikkingsonbevoegdheid van de vervreemder.

²² *Kamerstukken II 2009/10, 31285, 7*. Zie voor kritiek in de literatuur op dit voorstel o.a. A.J.P. Schild, 'De Wet voorkeursrecht gemeenten en de beschikkingsonbevoegdheid van de rechthebbende', *WPNR 2009/6788*, p. 188.

²³ *Handelingen II 2009/10, 31285, 54-4909*.

¹⁶ Vgl. *Kamerstukken II 2001/02, 27750, 5*, p. 5 en *Handelingen 2001/02, I 27 750, 25-1287*. Zie hierover voorts uitgebreid J.F. de Groot, 'De Reparatie van het gemeentelijk voorkeursrecht', *Gst.* 2002/7164, 1.

¹⁷ Zie o.a. HR 26 juni 2008, *Gst.* 2008/127, m.nt. L.C. Groen, *JOM 2008/612, NJB 2008/1521 NJ 2009/79*, m.nt. P.C.E. van Wijmen en *BR 2008/140*, m.nt. E.W.J. de Groot.

Art. 2 lid 2 WVGem is tot dusverre niet in werking getreden. Dat houdt verband met de omstandigheid dat in het kader van de parlementaire discussie omtrent de totstandkoming van voornoemde wet van 18 maart 2010 tot wijziging van de WVGem, tevens gesproken is over het maken van een koppeling tussen de inschrijving van het voorkeursrecht en de inwerkingtreding hiervan. Tot de wet van 18 maart 2010 - en ook nu nog, aangezien deze wet tot dusverre niet in werking is getreden - treedt een besluit tot aanwijzing van een onroerende zaak met een voorkeursrecht eerst in werking de dag na dagtekening van de Staatscourant waarin de terinzagelegging van dit besluit is bekendgemaakt.²⁴ Het hiervoor al genoemde kamerlid Wiegman-van Meppelen Scheppink diende tijdens de parlementaire behandeling een amendement in om deze systematiek te wijzigen.²⁵ Dit amendement ging uit van de inwerkingtreding van het voorkeursrecht na inschrijving daarvan in de openbare registers van het Kadaster. Haar beide, hiervoor besproken amendementen vormen aldus een tweeluik, waarvan de ene helft werd gevormd door het voorstel dat een overdracht in strijd met de WVGem ongeldig zou zijn, en waarvan de andere helft inhield dat van een aanwijzing met een voorkeursrecht op betrekkelijk eenvoudige wijze kennis zou kunnen worden genomen, vooruitlopend op een dergelijke overdracht. Hierdoor zouden ongeldige overdrachten zoveel als mogelijk kunnen worden voorkomen.

Het voorstel om de inwerkingtreding van het voorkeursrecht te koppelen aan de inschrijving hiervan in het Kadaster, stuitte op bezwaren bij de toenmalige minister Cramer, omdat dit niet goed aansloot bij het zogenoemde duale stelsel waarvoor was gekozen in het kader van de totstandkoming van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Dit stelsel houdt in dat gemeentelijke beperkingenbesluiten worden ingeschreven in de gemeentelijke beperkingenregistratie, terwijl Rijks- en provinciale beperkingenbesluiten worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster.²⁶ De minister zag daarom liever dat de inwerkingtreding zou worden gekoppeld aan

de inschrijving van het voorkeursrecht in het gemeentelijke beperkingenregister.

Uiteindelijk is besloten om de bepalingen die betrekking hebben op het maken van een koppeling tussen de inwerkingtreding van het voorkeursrecht en de inschrijving hiervan afhankelijk te stellen van de resultaten van de evaluatie van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken, die op dat moment gaande was.²⁷

Gezien de hiervoor beschreven samenhang tussen het voorgestelde rechtsgevolg van het voorkeursrecht en het moment van inwerkingtreding hiervan, is besloten om de inwerkingtreding van het hiervoor bedoelde art. 2 lid 2 WVGem eveneens uit te stellen.²⁸

In haar brief van 29 juni 2012 heeft de huidige Minister van Infrastructuur en Milieu Schultz-Van Hagen de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.²⁹ Hierin liet zij de Kamer weten dat zij, gelet op de uitkomsten van de evaluatie van deze wet het wenselijk acht dat gemeentelijke voorkeursrechten in de openbare registers van het Kadaster worden geregistreerd en dat gemeentelijke voorkeursrechten pas inwerking treden indien en zodra registratie hierin heeft plaatsgevonden. Daarbij is er op gewezen dat de nieuwe regeling voor de registratie en inwerkingtreding van het gemeentelijke voorkeursrecht zal worden uitgewerkt in de ten tijde van het schrijven van deze brief al voorgenomen Omgevingswet.

²⁷ Kamerstukken II 2009/10, 31285, 18, p. 3.

²⁸ Zie de Nota van toelichting bij het Koninklijk Besluit van 24 juni 2010, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 18 maart 2010 tot wijziging van de WVGem (vereenvoudiging bekendmaking en aanbestedingsprocedure; *Stb.* 155) en het Besluit voorkeursrecht gemeenten 2010. Het amendement van Kamerlid Wiegman-van Meppelen Scheppink dat er in voorzag een koppeling aan te brengen tussen de inschrijving van het voorkeursrecht in de openbare registers van het Kadaster en de inwerkingtreding hiervan, werd verworpen nadat de minister had toegezegd om op basis van de uitkomsten van de evaluatie Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken nader te zullen afwegen in welk register voorkeursrechten zouden moeten worden ingeschreven (het gemeentelijke beperkingenregister dan wel de openbare registers van het Kadaster). Zie ook het commentaar van J.B. Mus en P.C.E. van Wijmen in WVGem verklaard, vijfde druk, Kluwer 2012, alsmede Kluwer Navigator, Module Grondzaken.

²⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33323, 1.

²⁴ Art. 7 lid 1 WVGem.

²⁵ Kamerstukken II 2009/10, 31285, 15.

²⁶ Kamerstukken II 2009/10, 31285, 18, p. 2.

Die uitwerking vindt kennelijk plaats in art. 16.82a Omgevingswet, welk artikel op grond van de Aanvullingswet aan de Omgevingswet zal worden toegevoegd. Op grond van dit artikel zal de inwerkingtreding van het voorkeursrecht worden gekoppeld aan de inschrijving hiervan in het register als bedoeld in hoofdstuk 9 van de Omgevingswet. Dit register is thans nog het gemeentelijke beperkingenregister in de zin van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken en wordt uiteindelijk een nieuw te ontwikkelen Register Omgevingsdocumenten, zodra dat register voorhanden is.³⁰ Daartoe zal de voorkeursrechtbeschikking in een via de op de Aanvullingswet grondeigendom gebaseerde AMvB (het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet) worden aangemerkt als een omgevingsdocument en worden bepaald dat deze wordt geregistreerd in het daartoe aangewezen register (het Register Omgevingsdocumenten). In de NvT wordt opgemerkt dat de kenbaarheid van voorkeursrechten hierdoor zal worden verbeterd, omdat hierdoor op de minuut en op perceelniveau nauwkeurig zal (moeten) kunnen worden vastgesteld wanneer een voorkeursrecht in werking is getreden.³¹ Dat zijn op zichzelf nobele doelstellingen, maar opvallend is wel dat er nu kennelijk toch voor is gekozen om de inwerkingtreding van het voorkeursrecht vooralsnog te koppelen aan inschrijving hiervan in het gemeentelijke beperkingenregister,³² terwijl de minister in haar brief van 29 juni 2012 nog had voorgesteld om de inwerkingtreding van het voorkeursrecht te koppelen aan de inschrijving hiervan in de Kadastrale registratie.³³ Op zijn minst zou mogen worden verwacht dat voor deze (voorlopige)

³⁰ Overigens kan het voorkeursrecht eerst worden ingeschreven op de dag na dagtekening van de Staatscourant waarin kennis is gegeven van de zakelijke inhoud van de beschikking en de terinzagelegging daarvan. Dit betekent dat het mogelijk blijft om zogenoemde 'laatste dag overeenkomsten' te sluiten, dat wil zeggen overeenkomsten die worden gesloten op de dag van publicatie in de Staatscourant, zodat vervolgens een beroep op de vrijstelling van art. 9.17 kan worden gedaan, mits aan de voorwaarden van dit artikel wordt voldaan. Zie ook Vermeulen (2016), p. 199.

³¹ NvT, p. 23.

³² Zie de definitie van 'register' in art. 9.1.

³³ Op p. 23 van de NvT wordt dit nog eens herhaald, terwijl er ook in de in voetnoot 2 aangehaalde brief van 25 november 2015 wordt uitgegaan van inschrijving van het gemeentelijk voorkeursrecht in het Kadaster, zie *Kamerstukken II 2015/16, 27581, 53, p. 12.*

koerswijziging een verklaring zou worden gegeven in de NvT.

Wat hiervan ook zij, als gevolg van de voorgestelde regeling is in ieder geval de weg vrij om het hiervoor besproken rechtsgevolg van het voorkeursrecht alsnog van kracht te laten worden. Hierin voorziet het bepaalde in art. 9.2 lid 2, waarin is neergelegd dat de vestiging van een voorkeursrecht tot gevolg heeft dat de grond niet vatbaar is voor vervreemding, tenzij de vervreemding plaatsvindt volgens hoofdstuk 9 en de daarop berustende bepalingen.³⁴

3. Het aanwijzen van gronden met een voorkeursrecht

De vereisten voor het aanwijzen van gronden met een voorkeursrecht, of in jargon van de Omgevingswet: het nemen van een voorkeursrechtbeschikking, blijven in hoofdzaak ongewijzigd ten opzichte van de systematiek zoals wij die tot dusverre kennen: voorkeursrechten kunnen slechts worden gevestigd indien er sprake is van nieuw gebruik dat niet agrarisch is en afwijkt van het bestaande gebruik.³⁵ Behoudens voor zover er nog slechts sprake is van een zogenoemd '(voorlopig) kaal aanwijzingsbesluit', zal aan een voorkeursrecht - net zoals thans het geval is -

³⁴ De Snoo merkt op dat wanneer de wetgever ervoor zou willen kiezen om het voorkeursrecht een goederenrechtelijk effect te geven de vraag behoort te worden gesteld of deze wel in de Omgevingswet, en niet in het Burgerlijk Wetboek geregeld behoort te worden (De Snoo 2016, p. 1.065). Zoals in deze bijdrage is beschreven volgt het concrete gevolg van een met hoofdstuk 9 van de Omgevingswet strijdige overdracht evenwel uit (art. 3:83 BW van) het Burgerlijk Wetboek. In zijn bijdrage wijst De Snoo er verder op dat de wijziging die art. 9.2 lid 2 Omgevingswet zal meebrengen niet zonder toelichting in het wetsvoorstel behoort te worden opgenomen. Hoewel De Snoo er hiermee op zichzelf terecht op wijst dat art. 9.2 lid 2 voorziet in een wijziging ten opzichte van het bestaande recht en het voor de hand zou hebben gelegen dat die wijziging zou worden toegelicht, was die wijziging al lange tijd (te) voorzien, gezien de in deze bijdrage beschreven totstandkomingsgeschiedenis van de hiervoor besproken wet van 18 maart 2010 en de brief van de minister van 29 juni 2012.

³⁵ Deze voorwaarden gelden ingevolge art. 9.7 lid 1 onder d overigens niet voor voorkeursrechten die ten behoeve van een moderniseringslocatie worden gevestigd, omdat in dat geval op grond van art. 4.18 Omgevingswet al het gebruik geacht wordt af te wijken van de toegedeelde functie(s).

steeds een plan of visie ten grondslag moeten worden gelegd, al kan van een ‘planologische onderlegger’ straks eigenlijk niet goed meer worden gesproken: de instrumenten uit de Omgevingswet kennen immers een bredere strekking dan de instrumenten uit de huidige Wet ruimtelijke ordening. Zij hebben niet louter meer betrekking op de ruimtelijke ordening, maar op de fysieke leefomgeving, welk begrip in ieder geval in de visie van de regering een veel ruimer toepassingsbereik heeft dan het in 1965 in de wet geïntroduceerde begrip van de goede ruimtelijke ordening. Bovendien keren de planologische onderleggers uit de Wet ruimtelijke ordening als zodanig niet terug onder vigeur van de Omgevingswet, maar zal worden voorzien in enkele nieuwe instrumenten, waarvan de omgevingsvisie, het omgevingsplan en het programma de belangrijkste zijn voor het voorkeursrecht, omdat deze aan een (gemeentelijke) voorkeursbeschikking ten grondslag kunnen worden gelegd. De omgevingsvisie en het omgevingsplan zijn de opvolger van de structuurvisie respectievelijk het bestemmingsplan, hoewel de strekking van beide nieuwe instrumenten dus ruimer is dan hun equivalenten onder het geldende recht, gezien de nieuwe maatstaf van de fysieke leefomgeving waaraan na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal moeten worden getoetst.

Het programma is ook onder het huidige systeem al bekend,³⁶ maar zal vaker kunnen (en moeten) worden ingezet, gelet op de koppeling hiervan met een vastgestelde omgevingswaarde.³⁷ In een programma zal onder meer (moeten) worden beschreven hoe die omgevingswaarde moet worden bereikt en vervolgens in stand zal moeten worden gehouden.³⁸ Die beschrijving zou wellicht kunnen inhouden, dat ter verbetering van de luchtkwaliteit, althans het behalen van de omgevingswaarde voor luchtkwaliteit die voor een bepaalde locatie van toepassing is, op een bepaalde plek de bestaande industrie zal moeten wijken voor woningbouw, zodat die luchtkwaliteit per saldo verbetert. Tegen die achtergrond is wel te begrijpen dat ook een

programma wordt genoemd als onderlegger voor een voorkeursrecht.

In de NvT wordt opgemerkt dat, juist omdat de verschillende omgevingsbesluiten die op basis van de Omgevingswet zullen kunnen worden genomen, waaronder het programma, een bredere reikwijdte zullen kennen dan de bestaande instrumenten uit de huidige Wet ruimtelijke ordening, een beperking is aangebracht aan de mogelijkheid om op basis van deze besluiten voorkeursrechten te vestigen. Die beperking houdt in dat aan de locatie waarvan de gronden deel uitmaken waarop het bevoegd gezag een voorkeursrecht wil vestigen, een *concrete* niet-agrarische functie moet zijn toegedeeld of toebedacht. Aldus kan het bevoegd gezag een voorkeursrecht op basis van een programma uitsluitend vestigen op gronden, voor zover die gronden deel uitmaken van een locatie waaraan in dat programma een concrete functie is toegedeeld en met het oog daarop regels zijn gesteld.³⁹ De vraag die opkomt is of het programma zich hier wel voor leent. Het programma is immers een beleidsdocument. Op grond van art. 3.5 Omgevingswet behelst een programma een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van (onderdelen van) de fysieke leefomgeving, dan wel beschrijft het programma maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Dat is niet hetzelfde als het toedelen van concrete functies aan een locatie en het met het oog daarop stellen van regels.⁴⁰

Meer in algemene zin moet worden opgemerkt dat niet goed duidelijk is wat precies wordt bedoeld met het toedelen of toedenken van *concrete* functies aan een locatie in een omgevingsplan, programma of omgevingsvisie. Het lijkt erop dat hiermee wordt bedoeld dat in ieder geval voldoende duidelijk is welke functie op de aan te wijzen gronden zal moeten worden gerealiseerd, maar de vraag

³⁶ Vgl. bijvoorbeeld het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), dat zijn grondslag (nog) vindt in art. 5.12 Wet milieubeheer.

³⁷ Zie art. 3.10 Omgevingswet.

³⁸ Vgl. art. 3.10 en 3.17 Omgevingswet.

³⁹ NvT, p. 21 en 22.

⁴⁰ Vgl. art. 4.2 Omgevingswet, waarin uitdrukkelijk wordt aangegeven dat een omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling bevat van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn. Een vergelijkbare bepaling voor het programma kan in de Omgevingswet niet worden teruggevonden.

is dan wel hoe zich dat verhoudt tot het in de Aanvullingswet gemaakte onderscheid tussen het toedelen en het toedenken van functies aan locaties: het toedelen van functies ziet op de instrumenten waarmee een functie daadwerkelijk concreet wordt toegedeeld, zoals het omgevingsplan, terwijl het toedenken van functies ziet op de situatie waarin de niet-agrarische functie nog niet concreet wordt, maar wel beleidsmatig wordt toegedacht, zoals in een omgevingsvisie.⁴¹ Mogelijk dat met concreet in eerstbedoelde zin wordt bedoeld dat er wel al een duidelijk (concreet) beeld bestaat van die functie en dat met niet-concreet in laatstbedoelde zin wordt bedoeld op de omstandigheid dat de (toegedachte) functie nog niet juridisch bindend, maar louter beleidsmatig is. Een beleidsvoornemen kan als zodanig immers ook concreet zijn.⁴² Helemaal duidelijk is dit echter niet. Het komt mij voor dat de NvT hierop nog zou kunnen worden aangepast.

Ten aanzien van het (voorlopig) kaal voorkeursrecht is het verder de vraag hoe de in de NvT beschreven beperking dat het steeds moet gaan om een *concrete* functie⁴³ zich verhoudt tot de bestaande rechtspraak, op grond waarvan wordt toegestaan dat bij een dergelijk voorkeursrecht nog slechts een globaal beeld bestaat van de toekomstige bestemming en dus niet vereist is dat al op perceelniveau wordt aangegeven welke (concrete) bestemming aan het betreffende perceel zal worden toegekend.⁴⁴ Het is inherent aan een (voorlopig) kaal voorkeursrecht dat nog geen helder beeld van de toekomstige concrete functie zal bestaan.

⁴¹ NvT, p. 84. Het hier beschreven onderscheid tussen toedelen en toedenken wordt in de NvT overigens niet overal gerespecteerd. Op p. 84 wordt aangegeven dat het bij beleidsmatige documenten, zoals een omgevingsvisie, gaat om het toedenken van functies, waarmee wordt bedoeld dat de niet-agrarische functie nog niet concreet wordt, terwijl op p. 21 en 22 wordt opgemerkt dat het bevoegd gezag een voorkeursrecht kan vestigen op gronden, voor zover die deel uitmaken van een locatie waaraan in een omgevingsvisie een concrete functie is toegedeeld en met het oog daarop regels zijn gesteld. Verder wordt op p. 22 opgemerkt dat, wanneer een gebied in een omgevingsvisie is aangewezen als moderniseringslocatie, al het bestaand gebruik wordt geacht om af te wijken van de toegedeelde functie(s).

⁴² Vgl. De Snoo (2016), p. 1.067.

⁴³ Zie NvT, p. 21 en 22: "Het bevoegd gezag kan een voorkeursrecht vestigen op gronden, voor zover die deel uitmaken van een locatie waaraan [...] een concrete functie is toegedacht en die functie niet is opgenomen in een omgevingsvisie of een programma."

⁴⁴ Vgl. ABRvS 3 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO4779.

Het aan een voorkeursrecht ten grondslag (kunnen) leggen van een programma is dus nieuw. Ook nieuw, of beter: terug van weggeweest, is de noodzaak om bij de vaststelling iedere opvolgende onderlegger het voorkeursrecht opnieuw te vestigen. Voor de wetwijziging van 1 juli 2008 kende de WVGem deze systematiek eveneens. Dit leidde tot een grote hoeveelheid besluiten, met even zoveel bestuursrechtelijke procedures tot gevolg. Om hieraan een einde te maken, is in 2008 in de WVGem verankerd dat een voorkeursrecht wordt bestendig indien en voor zover binnen de geldigheidsduur van het voorkeursrecht tijdig planologische besluitvorming plaatsvindt.⁴⁵ Deze systematiek keert in de Omgevingswet blijkens de Aanvullingswet echter niet terug: een eenmaal gevestigd voorkeursrecht vervalt nadat een opvolgend voorkeursrecht in werking treedt.⁴⁶ Dit betekent dat opvolgende besluitvorming in het voorkeursrechtenspoor noodzakelijk is, ongeacht de besluitvorming die met het oog op de ordening van de fysieke leefomgeving plaatsvindt. Deze teruggang naar de situatie van vóór 1 juli 2008 lijkt overigens onbedoeld, nu hiervoor in de memorie van toelichting geen verklaring wordt gegeven.⁴⁷ Aangezien hiervoor ook geen goede verklaring is te bedenken, mag worden aangenomen dat de Aanvullingswet grondeigendom op dit punt nog zal worden aangepast.⁴⁸

4. Geldigheidsduur voorkeursrecht

De termijnen waarbinnen de verschillende voorkeursrechten van kracht blijven,⁴⁹ blijven grotendeels ongewijzigd, met dien verstande dat een voorkeursrechtbeschikking die is gegeven op basis van een concrete functie in een omgevingsplan, van rechtswege vervalt

⁴⁵ Vgl. art. 9 WVGem. Zie hierover: *Kamerstukken II* 2004/05, 30938, 3, p. 12-14.

⁴⁶ Art. 9.10 en 9.11.

⁴⁷ Zie ook : J.A.M.A. Sluysmans, De Aanvullingswet grondeigendom: een verkenning in vogelvlucht, *TBR* 2016/148, p. 937 en De Snoo (2016), p. 1.067.

⁴⁸ Bijvoorbeeld als gevolg van (een aantal van) de reacties die zijn gegeven naar aanleiding van de internetconsultatie met betrekking tot het concept van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom, waarin (door een aantal indieners van deze reacties) hier ook op is gewezen.

⁴⁹ Zie art. 9.11 en art. 9 WVGem.

vijf jaar na inwerkingtreding van de voorkeursrechtbeschikking, tenzij het voorkeursrecht tijdig is verlengd. Dit houdt ermee verband dat het omgevingsplan, anders dan het bestemmingsplan, geen verplichte planperiode meer zal kennen en de regering het onwenselijk acht dat een voorkeursrecht in beginsel oneindig zal kunnen blijven voortbestaan.⁵⁰ Hoewel dit gegeven als zodanig aanleiding zou kunnen zijn om de keuze voor het afschaffen van de verplichte planperiode te heroverwegen, kiest de wetgever er dus voor om een ‘keuzemoment’ in te bouwen bij de vestiging van een voorkeursrecht. Die keuze komt er op neer dat het bevoegd gezag na ommekomst van een periode van vijf jaar na het nemen van de voorkeursrechtbeschikking, moet beslissen of het voorkeursrecht al of niet wordt gehandhaafd voor een periode van nog eens vijf jaar. Kiest het bevoegd gezag ervoor om het voorkeursrecht in stand te houden, dan heeft dit tot gevolg dat, wanneer een grondeigenaar zijn gronden op basis van dat in standgehouden voorkeursrecht aan de gemeente aanbiedt, en de gemeente afwijzend of niet tijdig reageert, dit voorkeursrecht vervalt.⁵¹ Voor de overige voorkeursrechten geldt in een dergelijke situatie, net als onder het huidige recht,⁵² dat het de grondeigenaar gedurende drie jaar vrijstaat om de met een voorkeursrecht belaste gronden aan een ander te vervreemden.⁵³ Het voorkeursrecht blijft in dat geval echter van kracht.

De kans dat een voorkeursrecht vervalt, kan dus reden zijn voor grondeigenaren om hun met dat voorkeursrecht belaste gronden kort na de beslissing om het voorkeursrecht in stand te houden, aan te bieden aan de gemeente. Zoals hiervoor al werd opgemerkt, kunnen grondeigenaren toch niet worden verplicht om hun gronden daadwerkelijk te vervreemden - het voorkeursrecht is immers een passief verwervingsinstrument van de overheid - zodat hierbij weinig risico bestaat. Reageert de gemeente afwijzend of niet tijdig

op de aanbieding, dan vervalt het voorkeursrecht en staat het de grondeigenaar vrij om de gronden onbezwaard aan een ander over te dragen. Het bevoegd gezag dat voornemens is om een op basis van een omgevingsplan gevestigd voorkeursrecht in stand te houden, dient dus goed te beseffen dat het hiermee mogelijk aanbiedingen uitlokt.⁵⁴ Zeker wanneer de grondeigenaren zich verenigen en massaal gelijktijdig aanbieden, is de kans aanwezig dat de gemeente niet al die gronden tegelijk kan of wil verwerven en hierdoor haar voorkeurspositie verliest.

In verband met het voorgaande is ook van belang, dat het repeteerverbod wordt aangescherpt. Die aanscherping brengt onder meer mee dat na het vervallen van een in standgehouden voorkeursrecht, zoals hiervoor beschreven, er slechts beperkte mogelijkheden zijn om onmiddellijk een nieuw voorkeursrecht te vestigen, teneinde de gemeente haar voorkeurspositie te laten behouden.

5. Repeteerverbod

Het repeteerverbod houdt in, dat gronden die zijn aangewezen met een voorkeursrecht, niet binnen een bepaalde periode opnieuw als zodanig mogen worden aangewezen. Onder de WVGem is die termijn twee jaar en heeft het repeteerverbod uitsluitend betrekking op aanwijzingen krachtens die wet, gebaseerd op dezelfde wettelijke grondslag.⁵⁵ Dit betekent dat, indien aan een vervallen of ingetrokken voorkeursrecht bijvoorbeeld een bestemmingsplan ten grondslag is gelegd, het repetitieverbod er niet aan in de weg staat dat onmiddellijk na het intrekken of vervallen van het voorkeursrecht, een nieuw voorkeursrecht wordt gevestigd op basis van bijvoorbeeld een structuurvisie, zo lang er voor dezelfde gronden in een periode van twee jaar voorafgaand aan het vestigen van dit voorkeursrecht, niet reeds een voorkeursrecht is gevestigd op basis van een structuurvisie.

⁵⁰ NvT, p. 24.

⁵¹ Ik ga er overigens van uit dat het voorkeursrecht in dat geval slechts vervalt voor zover dat betrekking heeft op de aangeboden gronden, maar dat blijkt nog niet duidelijk uit de wettekst. Terecht merkt De Snoo op dat het wetsvoorstel en de toelichting hierop nog moeten worden aangepast. Zie De Snoo (2016), p. 1.068.

⁵² Vgl. art. 11 lid 2 WVGem.

⁵³ Art. 9.21 lid 1.

⁵⁴ Ook op p. 25 van de NvT wordt op dit risico gewezen.

⁵⁵ Vgl. o.a. ABRvS 10 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX9686; en ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1355.

Onder de Omgevingswet wordt de termijn waarbinnen het repeteerverbod geldt verlengd tot drie jaar en heeft dit verbod blijkens de NvT bovendien betrekking op de bevoegde gezagen van dezelfde bestuurslaag (gemeente, provincie of Rijk).⁵⁶ Dit houdt in dat gedurende een periode van drie jaar na het vervallen van een voorkeursrecht helemaal geen nieuw voorkeursrecht gevestigd kan worden door hetzelfde bevoegde gezag dan wel een ander bevoegd gezag van dezelfde bestuurslaag, ongeacht de grondslag waarop dat voorkeursrecht wordt gevestigd.⁵⁷ Dit betekent dat de mogelijkheden om (onbedoeld of ongewenst) vervallen of ingetrokken voorkeursrechten te laten ‘herleven’ door strategische besluitvorming, aanzienlijk zullen worden beperkt.⁵⁸ De constatering in de NvT dat dit een verbetering van de rechtspositie van de grondeigenaar oplevert, is dan ook terecht. Daar staat echter tegenover dat het voor het bevoegd gezag welhaast onmogelijk wordt om, na het (onbedoeld of ongewild) vervallen of intrekken van voorkeursrechten, opnieuw voorkeursrechten te vestigen.

⁵⁶ Dat het repeteerverbod ook van toepassing is op een andere bevoegd gezag, dat behoort tot dezelfde bestuurslaag als het bevoegd gezag dat eerder binnen de in art. 9.9 genoemde termijn van drie jaar een voorkeursbeschikking heeft genomen, volgt niet uit de tekst van dit artikel zelf. Hierin wordt uitsluitend gerefereerd aan ‘hetzelfde bevoegd gezag’. Het zou goed zijn wanneer wettekst en toelichting in zoverre met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

⁵⁷ Vermeulen meent dat het niet de bedoeling van de wetgever is dat het repeteerverbod verhindert dat een voorkeursrecht binnen de periode van drie jaar door hetzelfde bevoegd gezag opnieuw wordt gevestigd op grond van een andere wettelijke grondslag. Zie Vermeulen (2016), p. 198-199. Dit zou inderdaad uit de artikelsgewijze toelichting op art. 9.9 kunnen worden afgeleid, nu hierin wordt vermeld dat dit artikel een voortzetting van de regel uit artikel 9c Wvg is, terwijl de enige wijziging die hierin wordt genoemd, is dat de termijn waarbinnen het repeteerverbod geldt wordt verlengd tot drie jaar (NvT, p. 85). In de algemene toelichting wordt echter vermeld dat na het intrekken of van rechtswege vervallen van een voorkeursrechtbeschikking door het bevoegde gezag dat de ingetrokken of vervallen voorkeursrechtbeschikking had genomen, of een ander bevoegd gezag van dezelfde bestuurslaag, gedurende drie jaar geen nieuwe voorkeursrechtbeschikking kan worden gegeven (NvT, p. 25). Daarmee lijkt te worden bedoeld: ongeacht de grondslag waarop de voorkeursrechtbeschikking eerder is gebaseerd.

⁵⁸ Denkbaar is overigens wel, dat in een dergelijk geval getracht wordt om met een bestuursorgaan dat behoort tot een andere bestuurslaag tot overeenstemming te komen over het vestigen van een voorkeursrecht, uiteraard voor zover de kaders van de Omgevingswet daarvoor mogelijkheden bieden.

Opmerking verdient verder dat een letterlijke lezing van art. 9.9 leidt tot de conclusie dat het repeteerverbod uitsluitend van toepassing is op het vestigen van voorkeursrechten nadat eerdere voorkeursrechten zijn *vervallen* en dus niet ook op het vestigen van voorkeursrechten nadat eerdere voorkeursrechten zijn *ingetrokken*.⁵⁹ Uit de toelichting kan echter worden afgeleid dat bedoeld is om dit verbod, net zoals onder het huidige recht het geval is, tevens van toepassing te verklaren in geval van ingetrokken voorkeursrechten.⁶⁰ Het strekt uiteraard tot aanbeveling wanneer dit ook duidelijk in de wettekst zelf wordt verankerd. Verder moet voor ogen worden gehouden dat het repeteerverbod vanzelfsprekend niet van toepassing is op het besluit tot instandhouding van het voorkeursrecht, welk besluit hiervoor is toegelicht.

6. De prijsbepalingsprocedure

De aanbiedings- en prijsbepalingsprocedures blijven ongewijzigd, hoewel uit de NvT anders zou kunnen worden afgeleid. Hierin wordt onder meer het volgende opgemerkt:

“De situatie kan ontstaan dat de eigenaar van de grond en het bevoegd gezag niet tot overeenstemming kunnen komen over de prijs voor het verwerven van de grond. In dat geval kan op de eigenaar het bevoegd gezag verzoeken binnen vier weken een prijsvaststellingsprocedure bij de rechtbank te starten.

Tijdens de procedure maakt de gemeente formeel kenbaar welke prijs zij bereid is te

⁵⁹ Ten aanzien van de intrekking van voorkeursrechten is overigens vermeldenswaardig dat de daartoe strekkende besluitvorming onder vigeur van de Omgevingswet afkomstig zal moeten zijn van hetzelfde bevoegde gezag, als hetwelke de voorkeursrechtbeschikking heeft genomen. Op grond van art. 8 WVGem beslissen burgemeester en wethouders steeds tot intrekking van het voorkeursrecht, indien aan de in dit artikel genoemde voorwaarden wordt voldaan.

⁶⁰ NvT, p. 25: “het wetsvoorstel kan na het intrekken of van rechtswege vervallen van een voorkeursrechtbeschikking door het bevoegde gezag dat de ingetrokken of vervallen voorkeursrechtbeschikking had genomen, of een ander bevoegd gezag van dezelfde bestuurslaag, gedurende drie jaar geen nieuwe voorkeursrechtbeschikking worden gegeven”.

betalen (het bod). De eigenaar doet hetzelfde voor de gewenste te ontvangen prijs. Daarnaast benoemt de rechtbank een of meer deskundigen (onafhankelijke taxateurs) voor het uitbrengen van een advies over de reële marktprijs voor de gronden in kwestie. De rechter neemt vervolgens op basis van deze informatie een beslissing over wat een reële prijs is.

Als het bevoegd gezag op basis van de prijsvaststellingsprocedure besluit om toch niet over te gaan tot aankoop van de grond, kan de eigenaar ervoor kiezen om een procedure te starten om het bevoegd gezag tot aankoop van de grond te dwingen (zie hieronder). Als hij daarvoor niet kiest, vervalt de voorkeursrechtbeschikking. Wanneer de procedure door toedoen van de eigenaar niet tot koop leidt, kan hij de grond wel vervreemden, maar blijft de voorkeursrechtbeschikking gelden.” [sic]

Met name de laatste alinea roept vragen op. Ten eerste wordt hierin opgemerkt dat, wanneer het bevoegd gezag op basis van de prijsvaststellingsprocedure besluit om toch niet over te gaan tot aankoop van de grond, de eigenaar ervoor kan kiezen om een procedure te starten om het bevoegd gezag tot aankoop van de grond te dwingen (i). Ten tweede wordt aangegeven dat wanneer ‘hij’ daarvoor niet kiest, de voorkeursrechtbeschikking vervalt (ii). Ten derde wordt aangegeven dat wanneer de procedure door toedoen van de eigenaar niet tot koop leidt, hij de grond wel kan vervreemden, maar de voorkeursrechtbeschikking blijft gelden (iii). Deze drie twijfelachtige opmerkingen worden hierna van commentaar voorzien.

Ad (i)

Aangegeven wordt dat de eigenaar ervoor kan kiezen om een procedure te starten om het bevoegd gezag tot aankoop van de grond te dwingen, indien het bevoegde gezag na het volgen van de prijsvaststellingsprocedure alsnog afziet van een koop. Kennelijk wordt hiermee bedoeld op art. 9.28, het equivalent van het huidige art. 14 WVGem, al is van een echte ‘procedure’ bij de toepassing van dit artikel geen sprake. Het verplicht het bevoegd gezag eenvoudigweg om

medewerking te verlenen aan een overdracht van de met het voorkeursrecht belaste gronden tegen de door de rechtbank vastgestelde prijs, indien de grondeigenaar dat wenst. Hiervoor wordt geen bijzondere procedure beschreven, al kan het natuurlijk wel van een procedure komen als het bevoegd gezag zijn medewerking weigert te verlenen. Dat lijkt mij echter eerder uitzondering dan regel.

Bij een ‘procedure’ moet naar mijn mening veeleer worden gedacht aan de situatie waarin het bevoegd gezag al voordat de rechtbank de prijs heeft bepaald, na in beginsel te hebben beslist bereid te zijn de onroerende zaak tegen nader overeen te komen voorwaarden te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen,⁶¹ de termijn voor het indienen van een verzoekschrift om de prijsbepalingsprocedure te starten (al of niet onbedoeld) ongebruikt heeft laten verstrijken, dan wel een dergelijk reeds ingediend verzoekschrift heeft ingetrokken. In dat geval kan de grondeigenaar (daadwerkelijk) een procedure starten, door de rechtbank te verzoeken te bepalen dat de gemeente wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden van de grondeigenaar gehouden is medewerking te verlenen aan de overdracht tegen een door de rechtbank vast te stellen prijs van de grond. Dit volgt uit art. 9.24. Dit artikel is niet nieuw, nu de WVGem een vergelijkbare bepaling kent.⁶²

Wel nieuw is dat in art. 9.25 de rechtsgevolgen van een afwijzende (onherroepelijke) beslissing van de rechtbank op een verzoek als bedoeld in art. 9.24 zijn opgenomen. Die rechtsgevolgen zijn dat de grondeigenaar gedurende drie jaar tot vervreemding van de onroerende zaak mag overgaan of, wanneer sprake is van een instandgehouden voorkeursrecht gebaseerd op een concrete functie in een omgevingsplan of een programma, het voorkeursrecht vervalt. Deze rechtsgevolgen zijn onbegrijpelijk en lijken dan ook niet te zijn bedoeld. In dit kader is van belang, dat aan een verzoek als bedoeld in art. 9.24 eerst wordt toegekomen als het bevoegd gezag de termijn voor het indienen van een verzoekschrift om de prijsbepalingsprocedure te starten (al of niet onbedoeld) ongebruikt heeft laten

⁶¹ Art. 9.20.

⁶² Zie art. 15 WVGem.

verstrijken, dan wel een dergelijk reeds ingediend verzoekschrift heeft ingetrokken.⁶³ Die feiten leiden reeds, afhankelijk van de omstandigheden, ofwel tot het gedurende drie jaar buiten werking stellen van het voorkeursrecht, ofwel tot het vervallen van het voorkeursrecht, een en ander zoals hiervoor is beschreven. Vervolgens kan de grondeigenaar de procedure beschreven in art. 9.24 starten, door de rechtbank te verzoeken dat de gemeente wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden van de grondeigenaar gehouden is medewerking te verlenen aan een overdracht, zoals hiervoor is beschreven. Het heeft geen zin als een afwijzing van dat verzoek opnieuw leidt tot het gedurende drie jaar buiten effect stellen van het voorkeursrecht of, voor zover aan de daartoe strekkende omstandigheden wordt voldaan, het vervallen van het voorkeursrecht: dat voorkeursrecht is dan immers als buiten effect gesteld respectievelijk vervallen op grond van het bepaalde in art. 9.23.⁶⁴

Ad (ii)

Vervolgens wordt in de hiervoor geciteerde toelichting opgemerkt dat wanneer “hij daarvoor niet kiest, de voorkeursrechtbeschikking vervalt”. Niet duidelijk is naar wie of wat ‘hij’ in dit kader verwijst. Een logische lezing van deze zin in samenhang met de voorgaande zin (“Als het bevoegd gezag op basis van de prijsvaststellingsprocedure besluit om toch niet over te gaan tot aankoop van de grond, kan de eigenaar ervoor kiezen om een procedure te starten om het bevoegd gezag tot aankoop van de grond te dwingen”), zou tot de conclusie moeten leiden dat met ‘hij’ wordt bedoeld op de grondeigenaar. Die lezing zou meebrengen dat wanneer de grondeigenaar er niet voor kiest om de gemeente te dwingen tot aankoop over te gaan op basis van de door de rechtbank vastgestelde prijs, het voorkeursrecht vervalt.

⁶³ Zie art. 9.23.

⁶⁴ De Snoo wijst hier ook terecht op en noemt daarnaast nog andere bezwaren tegen art. 9.25. Zie: De Snoo (2016), p. 1.071. Overigens is het wel zo dat voor zover van toepassing, de termijn waarbinnen het voorkeursrecht buiten werking wordt gesteld hierdoor in feite wordt verlengd, omdat op grond van art. 9.25 lid 1 een nieuwe driejaarstermijn gaat lopen na het onherroepelijk worden van de rechterlijke beschikking waarbij het verzoek, bedoeld in artikel 9.24 lid 2 wordt afgewezen.

Een grondslag daarvoor volgt echter niet uit de Aanvullingswet, en het ligt ook niet voor de hand dat dit het rechtsgevolg van die beslissing van de grondeigenaar zou zijn. Daarvan uitgaande zou de grondeigenaar immers worden gestimuleerd om aan de gemeente aan te bieden en, indien aan de daarop van toepassing zijnde voorwaarden is voldaan, van de gemeente te verlangen dat de prijsbepalingsprocedure wordt gestart, om die gemeente vervolgens te laten weten dat hij niet tot koop wenst over te gaan, enkel en alleen om te bewerkstelligen dat het voorkeursrecht komt te vervallen. Het lijkt er daarom veeleer op, mede gezien de hierna te bespreken volgende zin (juist omdat daarin al wordt ingegaan op wat rechtens is als de grondeigenaar er niet voor kiest om tot verkoop over te gaan tegen de door de rechtbank vastgestelde prijs: “Wanneer de procedure door toedoen van de eigenaar niet tot koop leidt, kan hij de grond wel vervreemden, maar blijft de voorkeursrechtbeschikking gelden”), dat met de hiervoor aangehaalde opmerking wordt bedoeld dat, wanneer het bevoegd gezag er niet voor kiest om de prijsbepalingsprocedure te starten, het voorkeursrecht vervalt. Ook deze lezing is echter niet juist, althans in ieder geval niet volledig, omdat in dat geval het voorkeursrecht slechts vervalt voor zover het gaat om een in standgehouden voorkeursrecht gebaseerd op een concrete functie in een omgevingsplan of een programma. Bij het leeuwendeel van de voorkeursrechten zal evenwel het rechtsgevolg zijn dat het betreffende voorkeursrecht gedurende drie jaar buiten werking wordt gesteld.⁶⁵

Ad (iii)

Ten derde wordt aangegeven dat wanneer de procedure door toedoen van de eigenaar niet tot koop leidt, hij de grond wel kan vervreemden, maar de voorkeursrechtbeschikking blijft gelden. Deze opmerking is evenmin juist. Daargelaten dat het hier beschreven rechtsgevolg niet uit de wet volgt, stuit dit rechtsgevolg - zelfs als dit anders zou zijn - op het hiervoor al aangehaalde bezwaar, dat het hierdoor wel heel aantrekkelijk wordt voor de grondeigenaar om zijn gronden uitsluitend

⁶⁵ Zie art. 9.23.

aan de gemeente aan te bieden, louter om te bewerkstelligen dat het voorkeursrecht buiten werking wordt gesteld in die zin dat het de grondeigenaar vrijstaat om (naar ik aanneem gedurende drie jaar) aan een ander dan de gemeente te vervreemden.

7. Aanbieden aan de gemeente en de uitzonderingen hierop

De verplichting om in geval van een voorgenomen vervreemding eerst aan de gemeente aan te bieden en de uitzonderingen op deze verplichting blijven grotendeels ongewijzigd, met dien verstande dat de hierop betrekking hebbende bepalingen tekstueel worden aangepast en op enkele onderdelen worden gemoderniseerd. Er is echter ook sprake van een belangwekkende wijziging, die hierna zal worden besproken.

Een (bestaande) uitzondering op de verplichting om in geval van vervreemding eerst aan de gemeente aan te bieden, kan zich voordoen indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Dit artikel geeft de grondeigenaar die voornemens is om zijn gronden te vervreemden aan een ander dan de gemeente in feite de mogelijkheid om hiervoor ontheffing te verkrijgen. Hiertoe dient een aanvraag bij burgemeester en wethouders te worden ingediend, waarop een besluit in de zin van de Awb moet volgen, waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.⁶⁶ Deze uitzondering is niet nieuw en keert in de Omgevingswet als zodanig terug.⁶⁷ Nieuw is echter wel, dat in de wet uitdrukkelijk zal worden opgenomen dat onder gewichtige redenen in elk geval kan worden begrepen een concrete en actuele mogelijkheid voor de

vervreemder om een overeenkomst te sluiten gericht op het verwezenlijken van de in een omgevingsplan toegedeelde functie aan de locatie op de grond waarop het voorkeursrecht rust, in overeenstemming met de eisen die het plan daaraan stelt.⁶⁸ Aangezien het hier gaat om een uitzondering op de verplichting om in geval van vervreemding eerst aan de gemeente aan te bieden, wordt hiermee kennelijk bedoeld op een overeenkomst op grond waarvan de met het voorkeursrecht belaste gronden aan een ander dan de gemeente worden vervreemd met het oog op het realiseren van de functie die is toegedeeld aan de locatie waartoe deze gronden behoren. Zou dat anders zijn, in die zin dat in dit verband wordt bedoeld op overeenkomsten die uit dat oogpunt worden gesloten maar waarbij van vervreemding geen sprake is (bijvoorbeeld een aannemingsovereenkomst), dan is het maken van een uitzondering op voornoemde verplichting uiteraard niet nodig.⁶⁹

Het creëren van de mogelijkheid om in geval van zelfrealisatie een uitzondering toe te staan op de verplichting om bij vervreemding eerst aan de gemeente aan te bieden, zal grondeigenaren en projectontwikkelaars als muziek in de oren klinken en mag als een breuk met het verleden worden beschouwd. Toch is de motivering van deze keuze die in de NvT wordt gegeven bijzonder summier. Hierin wordt hierover slechts het volgende opgemerkt:

“Op de hoofdregel wordt in dit wetsvoorstel een nieuwe uitzondering gemaakt, namelijk voor de situatie waarin een eigenaar aantoonbaar zelf bereid en in staat te zijn om de nieuwe functie te realiseren (al dan niet door een samenwerking met derden), overeenkomstig

⁶⁶ In de hiervoorgaande voetnoot 2, aangehaalde brief van 25 november 2015 werd al aangekondigd dat zal worden bezien of een betere afstemming tussen onteigening en het voorkeursrecht kan worden bereikt voor wat betreft het zelfrealisatieverweer, zie *Kamerstukken II 2015/16*, 27581, 53, p. 12.

⁶⁹ Van een vervreemding is in dat geval immers geen sprake. Overigens is in dat geval ook geen sprake van een overdracht in enigerlei mate van de beschikkingsmacht over en het economische belang bij de met het voorkeursrecht aangewezen gronden. Vgl. *Kamerstukken II 2001/02*, 27750, 7; *Handelingen I 2001/02*, 27750, 25/1287; en Hof 's-Hertogenbosch 14 augustus 2007, *NJF 2007/537*. Zie voorts W.J. Bosma, J.J. Hoekstra en E.W.J. de Groot, ‘Het ontduiken van de Wvg, dat valt niet meer mee!’, *BR 2008/51*.

⁶⁶ Afgaande op de gepubliceerde rechtspraak, wordt overigens niet vaak van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. Zie voor een voorbeeld een uitspraak van 25 augustus 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR6301), waarin door de hoogste bestuursrechter werd beslist op een hoger beroep inzake een beslissing genomen op grond van het bepaalde in art. 14 WVGem zoals die wet luidde tot de wijziging van 1 juli 2010, welk artikel in meer of mindere mate als de voorganger van het huidige art. 10 lid 6 WVGem kan worden beschouwd.

⁶⁷ Zie art. 9.18 lid 1.

de eisen die het plan daaraan stelt (artikel 9.18, tweede lid). In een dergelijk geval is het niet nodig dat het bevoegd gezag de grond moet kunnen verwerven, omdat het uiteindelijke doel wordt bereikt doordat de eigenaar daaraan zelf invulling geeft. De nieuwe uitzondering is alleen van toepassing in geval het gaat om een omgevingsplan, waarin een duidelijke keuze is gemaakt over welke functie moet worden gerealiseerd en het gaat om één locatie. Bij plannen die naar de aard minder vastomlijnd zijn geldt deze uitzondering niet. Deze uitzondering verbetert de positie van de eigenaar en geeft meer ruimte aan initiatieven van marktpartijen. Deze uitzondering sluit aan bij de regeling voor onteigening.”

Mede vanwege deze summiere toelichting is in de literatuur - nu reeds - forse kritiek geleverd op de keuze om in het kader van de Wvg de deuren te openen voor een beroep op zelfrealisatie op basis van een overeenkomst waarbij in enigerlei mate sprake zal zijn van de overdracht van beschikkingsmacht over en het economische belang bij de met een voorkeursrecht belaste gronden.⁷⁰ Door verschillende schrijvers wordt zelfs gevreesd dat de situatie van vóór de wetswijziging van 2002 weer zal terugkeren.⁷¹

Hoewel ik de opvatting van deze schrijvers dat deze keuze (veel) beter had moeten worden gemotiveerd volledig onderschrijf en zeker ook niet is uit te sluiten dat dat deze keuze tot onduidelijkheid en (nieuwe) problemen leidt, gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat de vrees voor een herhaling van de geschiedenis op voorhand niet door mij wordt gedeeld, ervan uitgaande dat de hiervoor genoemde regeling is bedoeld zoals hierna zal worden beschreven.

De vraag of een beroep op zelfrealisatie gehonoreerd kan worden, zal naar ik aanneem in eerste instantie door het bevoegd gezag en uiteindelijk, in het kader van de beoordeling van een besluit op het verzoek om ontheffing

te verlenen van de verplichting om eerst aan de gemeente aan te bieden in geval van een beoogde vervreemding, door de bestuursrechter moeten worden beoordeeld.⁷² Hoewel de toelichting op het wetsvoorstel hierover zwijgt, stel ik mij voor dat het wetsvoorstel ervan uitgaat dat de grondeigenaar die een overeenkomst wil aangaan als bedoeld in art. 9.18, alvorens deze overeenkomst te sluiten, op de voet van dit artikel aan burgemeester en wethouders verzoekt om te beslissen dat de hoofdregel van art. 9.15 dat in geval van vervreemding eerst aan de gemeente moet worden aangeboden, niet van toepassing is op de gronden die met een voorkeursrecht zijn belast. Burgemeester en wethouders zullen vervolgens (moeten) beoordelen of sprake is van gewichtige redenen, meer in het bijzonder of sprake is van een te respecteren en te honoreren beroep op zelfrealisatie. Daarbij zal in de eerste plaats moeten worden beoordeeld of wordt voldaan aan de criteria die in art. 9.18 lid 2 worden genoemd, dat wel zeggen dat getoetst dient te worden of er: (i) een concrete en actuele mogelijkheid voor de vervreemder is om een overeenkomst te sluiten; (ii) gericht op het verwezenlijken van de in een omgevingsplan toegedeelde functie aan de locatie op de grond waarop het voorkeursrecht rust; (iii) in overeenstemming met de eisen die het plan daaraan stelt. Het ligt voor de hand dat de vraag of sprake is van een concrete en actuele mogelijkheid voor de vervreemder om een overeenkomst te sluiten, moet worden beantwoord aan de hand van bescheiden waaruit blijkt dat binnen een betrekkelijk korte, concreet aan te duiden termijn - en dus niet op een onbestemd moment in de toekomst - overeenstemming kan worden bereikt met een met name genoemde samenwerkingspartner - en dus niet met een ‘nader te noemen meester’ - omtrent de verwezenlijking van de in een omgevingsplan toegedeelde functie aan de locatie op de grond waarop het voorkeursrecht rust, bijvoorbeeld een concept van een samenwerkings- of realisatieovereenkomst. Dat roept het beeld op van een grondeigenaar en diens samenwerkingspartner die met open vizier op de gemeente afgaan om te bezien of ontheffing van het voorkeursrecht kan worden

⁷⁰ Zie J.A.M.A. Sluysmans, De Aanvullingswet grondeigendom: een verkenning in vogelvlucht, *TBR* 2016/148, p. 937 en De Snoo (2016) p. 1.069-1.071 en p. 1.072.

⁷¹ Zie J.A.M.A. Sluysmans, De Aanvullingswet grondeigendom: een verkenning in vogelvlucht, *TBR* 2016/148, p. 937 en De Snoo (2016) p. 1.069-1.071 en p. 1.072.

⁷² Vgl. Vermeulen (2016), p. 199.

verkregen.⁷³ De grondeigenaar die niet bereid is om openheid van zaken te geven, moet er rekening mee houden dat afwijzend zal worden beslist op zijn verzoek als bedoeld in art. 9.18 lid 1 om art. 9.15 buiten toepassing te laten. Burgemeester en wethouders zullen immers niet lichtvaardig medewerking willen verlenen aan een dergelijke verzoek. Zij zullen inzage willen verkrijgen in de concrete (concept)afspraken, de wijze van planontwikkeling etc. De grondeigenaar heeft dus zelf belang bij transparantie. Houdt hij in het kader van een verzoek in de zin van art. 9.18 zaken achter de hand, dan bestaat niet alleen het risico dat zijn verzoek zal worden afgewezen, maar bestaat bovendien het risico dat burgemeester en wethouders eventuele nadere, achtergehouden bescheiden zullen opvragen (al dan niet met toepassing van art. 843a Rv), om eventuele hierin vervatte rechtshandelingen die de kennelijke strekking hebben afbreuk te doen aan het gemeentelijke voorkeursrecht, nietig te verklaren.

Niet noodzakelijk lijkt mij dat de grondeigenaar bij het indienen van het verzoek al over een definitieve overeenkomst beschikt. Art. 9.18 lid 2 spreekt immers over “een concrete en actuele mogelijkheid voor de vervreemder om een overeenkomst te sluiten”, ofwel een *te sluiten* overeenkomst.⁷⁴ Het lijkt mij voor de grondeigenaar ook niet wenselijk om voorafgaand aan het verzoek tot ontheffing al over een definitieve overeenkomst te beschikken, omdat zo’n overeenkomst bloot kan staan aan een nietigheidsverzoek op de voet van art. 9.30: zo lang burgemeester en wethouders nog niet hebben beslist dat de hoofdregel van art. 9.15 niet van toepassing is op de grondeigenaar in kwestie, zal een overeenkomst waarbij de beschikkingsmacht over en het economische belang bij de grond in kwestie in enigerlei mate wordt overgedragen, binnen de invloedssferen van art. 9.30 kunnen vallen.⁷⁵

Hoewel dat niet uit de tekst van art. 9.18 lid 2 volgt, ligt het voor de hand dat burgemeester en wethouders een verzoek als bedoeld in het eerste lid ook zullen toetsen aan de criteria die gelden voor een beroep op zelfrealisatie bij onteigening,⁷⁶ temeer nu (terecht) wordt beoogd om de regeling inzake het voorkeursrecht in zoverre beter te laten aansluiten op de regeling inzake het onteigeningsinstrument.⁷⁷ Indien dat inderdaad de bedoeling is, zou het overigens goed zijn dat er een duidelijke, wettelijke koppeling wordt gemaakt tussen deze verschillende criteria, om te voorkomen dat de toetsing aan deze verschillende criteria uit de pas gaat lopen.

Zowel de criteria die in art. 9.18 lid 2 zijn vervat als de criteria die gelden bij onteigening, zijn niet in beton gegoten. Dit betekent dat burgemeester en wethouders bij de toepassing van deze criteria beoordelingsruimte toekomen. Zijn burgemeester en wethouders van mening dat niet dan wel onvoldoende aan deze criteria wordt voldaan, dan zullen zij de aanvraag van de grondeigenaar afwijzen, in die zin dat van gewichtige redenen in de vorm van zelfrealisatie geen sprake is. Het laatste woord is vervolgens aan de bestuursrechter.

Houdt de afwijzende beslissing van burgemeester en wethouders in rechte stand, en wordt de overeenkomst niettemin aangegaan, dan zal van vervreemding op grond van die overeenkomst in ieder geen sprake kunnen zijn. Het komt mij voor dat die overeenkomst bovendien blootstaat aan nietigverklaring op grond van art. 9.30.⁷⁸

Komen burgemeester en wethouders, al dan niet na enige rechtelijke sturing, tot de conclusie dat sprake is van gewichtige redenen omdat terecht een beroep op zelfrealisatie wordt gedaan, dan geldt wel een uitzondering op de verplichting om in voorkomend geval eerst aan de gemeente aan te bieden. In dat geval kan de overeenkomst als bedoeld in art. 9.18 lid 2 worden gesloten

⁷³ Vgl. De Snoo (2016), p. 1.070.

⁷⁴ In zoverre deel ik ook niet de mening van De Snoo, die opmerkt dat om aanspraak te kunnen maken op een ontheffing als bedoeld in art. 9.18 lid 2, er eerst sprake zal moeten zijn van een overeenkomst en een marktpartij. Zie: De Snoo (2016), p. 1.072.

⁷⁵ Deze lezing sluit aan bij de toelichting die in de NvT wordt gegeven: “Door ruimte te maken voor realisatie door de eigenaar (zie aanbiedingsplicht hierboven), vermindert het wetsvoorstel de druk om het

voorkeursrecht te omzeilen. De nietigheidsbepaling blijft fungeren als stok achter de deur” [sic]. In zoverre deel ik ook niet de opvatting van De Snoo, dat art. 9.18 lid 2 Omgevingswet en art. 9.30 elkaar uitsluiten. Zie: De Snoo (2016), p. 1.072.

⁷⁶ Zie art. 11.6 lid 2.

⁷⁷ Zie voetnoot 68.

⁷⁸ Ook dit kan worden afgeleid uit het in voetnoot 75 genoemde citaat uit de NvT.

waarna de met een voorkeursrecht aangewezen gronden op basis van die overeenkomst kunnen worden vervreemd, ten behoeve van de realisatie van de functie die is toegekend aan de locatie waartoe de met het voorkeursrecht aangewezen gronden behoren. Dat is ook begrijpelijk, omdat in dat geval vaststaat dat, in jargon van de Omgevingswet, de functie die is toegedeeld aan de locatie waartoe die gronden behoren, zal worden ontwikkeld in overeenstemming met de wijze die het bevoegd gezag voor ogen heeft. De beslissing om art. 9.15 buiten toepassing te verklaren geldt in dat geval immers uitsluitend voor de uiteindelijk gesloten overeenkomst ten aanzien waarvan burgemeester en wethouders op voorhand hebben kunnen vaststellen dat die voldoet aan het bepaalde in art. 9.18 lid 2. Tegen die achtergrond is er in dat geval geen onmiddellijke noodzaak of rechtvaardiging om een beroep op zelfrealisatie niet te honoreren. Tevens hoeft van het frustreren van de regie van de gemeente bij de wijze van planuitvoering in dat geval geen sprake te zijn. Ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen er immers andere instrumenten voorhanden zijn die ervoor kunnen zorgdragen dat de gemeente de regie kan (blijven) voeren over de planontwikkeling. Daarbij doel ik in het bijzonder op de regeling inzake het kostenverhaal en de regels die ten aanzien van de planuitvoering in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen,⁷⁹ alsmede de afspraken die dienaangaande in een overeenkomst tussen de gemeente en de grondeigenaar zullen kunnen worden gemaakt.⁸⁰

Hoewel de hiervoor beschreven regeling die in art. 9.18 lid 2 is opgenomen dus veel te summier is gemotiveerd, zie ik op voorhand geen zwaarwegende bezwaren tegen die regeling, mits die regeling inderdaad uitpakt zoals hiervoor is beschreven. Systematisch verdient overigens opmerking, dat deze regeling uitsluitend een uitzondering geeft op de hoofdregel die is neergelegd in art. 9.15, om in geval van vervreemding eerst de

gemeente in de gelegenheid te stellen om de onroerende zaak te verkrijgen en daarover een besluit te nemen, terwijl van een daadwerkelijke vervreemding in geval van zelfrealisatie niet in alle gevallen (onmiddellijk) sprake zal zijn. Van een vervreemding is slechts sprake in geval van:

- a. overdracht in eigendom of verdeling van een grond waarop een voorkeursrecht is gevestigd;
- b. overdracht, verdeling of vestiging van een recht van opstal, erfpacht, beklemming of waaraan een grond waarop een voorkeursrecht is gevestigd is of wordt onderworpen.⁸¹

Die gevallen hoeven zich bij het sluiten van een overeenkomst als bedoeld in art. 9.18 lid 2 echter niet zonder meer voor te doen.⁸² Het zou immers ook kunnen gaan om een overeenkomst waarbij van een daadwerkelijke vervreemding gedurende de werking van het voorkeursrecht geen sprake is, maar waarbij de rechtshandeling die op basis hiervan plaatsvindt vanwege de overdracht in enigerlei mate van de beschikkingsoverdracht over en het economische belang bij de met het voorkeursrecht belaste gronden, materieel wel gelijk te stellen is aan een vervreemding. Voor dergelijke rechtshandelingen is art. 26 WVGem ooit ontworpen,⁸³ welk artikel opvolging krijgt in het hiervoor al aangehaalde art. 9.30.

Art. 9.18 zou dus ook en vooral een uitzondering moeten geven op art. 9.30, in die zin dat een eenmaal gesloten overeenkomst als bedoeld in het eerstgenoemde artikel ter zake waarvan burgemeester en wethouders op de voet van art. 9.18 hebben beslist dat art. 9.15 hierop niet van toepassing is, niet voor nietigverklaring op de voet van art. 9.30 in aanmerking komt. Het gaat er bij art. 9.18, als ik het goed zie, immers niet zo zeer om dat ingeval van een beroep op zelfrealisatie zoals wordt bedoeld in dat artikel de met een voorkeursrecht belaste gronden daadwerkelijk kunnen worden vervreemd, maar vooral dat de aan de locatie waartoe die gronden

⁷⁹ Gedoeld wordt op de regels die nu nog in het exploitatieplan kunnen worden opgenomen, o.a. met betrekking tot de fasering, aanbesteding, de aanleg en oplevering van de openbare ruimte etc.

⁸⁰ Hier wordt gedoeld op de afspraken die thans in een anterieure overeenkomst kunnen worden opgenomen.

⁸¹ Zie art. 9.1.

⁸² Vgl. De Snoo (2016), p. 1.071 en 1.072.

⁸³ Zie o.a. *Kamerstukken II 1995/96*, 24235, 5, p. 17 en 18.

behoren toegeedeelde functie daadwerkelijk wordt dan wel kan worden gerealiseerd in overeenstemming met de voorwaarden die hiervoor in dit artikel zijn opgenomen. Hiervoor hoeft een vervreemding niet per se aan de orde te zijn. Het lijkt mij dat de wettekst hierop moeten worden aangepast.

8. Tot slot

In deze bijdrage zijn de (belangrijkste) gevolgen van het opnemen van het voorkeursrecht in de Omgevingswet besproken, waarbij in het bijzonder is stilgestaan bij de (al dan niet onbedoelde) wijzigingen waarvan de regering voornemens is die door te voeren. Duidelijk is dat de Aanvullingswet, in ieder geval ten aanzien van het onderwerp voorkeursrecht nog 'work in progress' is en dat over een aantal keuzes en formuleringen nog zeer goed moet worden nagedacht, dan wel deze keuzes in ieder geval veel beter moeten worden gemotiveerd, alvorens het daadwerkelijke wetsvoorstel zal worden gelanceerd. De wijzigingen die dit een en ander waarschijnlijk tot gevolg zullen hebben, geven vast en zeker aanleiding om in een volgende editie van dit tijdschrift, opnieuw stil te staan bij de regeling inzake het voorkeursrecht in de Omgevingswet.