

Wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten

VRM

Circulaire aan de colleges van burgemeester en wethouders en de colleges van gedeputeerde staten

19 september 1996/Nr. MJZ96050890
Centrale Directie Juridische Zaken
Afdeling Wetgeving

Geacht college! – Bij Wet van 4 juli 1996, Stb. 389, is de Wet voorkeursrecht gemeenten gewijzigd. Deze wijzigingswet is op 17 juli 1996 in werking getreden. Op dezelfde datum is in werking getreden een wijziging van het Besluit voorkeursrecht gemeenten, Stb. 1996, 390. Voor deze wijzigingen in de Wet en het Besluit voorkeursrecht gemeenten die voor U van belang kunnen zijn, wil ik gaarne Uw aandacht vragen.

1. Aanleiding

Tijdens het mondeling overleg in de Tweede Kamer inzake het grondbeleid en de uitvoering van de Vierde nota Extra (14 december 1993) is aangehouden op verbetering van het instrumentarium van gemeenten inzake de verwerving van onroerend goed ten behoeve van de uitvoering van verstedelijkingstaakstellingen. Ook de Vereniging van Nederlandse gemeenten heeft daar nadrukkelijk om verzocht en stelde voor de werkingssfeer van de Wet voorkeursrecht gemeenten niet langer te beperken tot stadsvernieuwingsgebieden, maar te verruimen tot het gehele grondgebied van de gemeenten teneinde de taakstellingen uit de Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) te kunnen waarmaken. Naar aanleiding hiervan is destijds een voorontwerp tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten in discussie gebracht. Uit de reacties op het voorontwerp bleek onder meer dat er behoefte bestond aan aanzienlijk ruimere toepassingsmogelijkheden van de wet dan alleen in de reeds bekende VINEX-lokaties. Mede op grond van deze reacties en adviezen is bij de indiening van het voorstel tot wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten ten aanzien van het toepassingsbereik besloten de wet voor alle gemeenten in Nederland te

laten gelden (kamerstukken II 1994/95, 24 235, nrs. 2 en 3). Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer bleek deze verruiming van het toepassingsbereik echter een stap te ver. Door aanvaarding van een amendement Esselink (kamerstukken II 1995/96, 24 235, nr. 22) is de werkingssfeer afgebakend tot gemeenten waaraan zelfstandig of samen met andere gemeenten blijkens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit is toegedacht of gegeven (zie artikel 2a Wvng). Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer is vervolgens de behoefte gebleken de betekenis van dit artikel in een circulaire onder de aandacht te brengen. Deze brief voorziet hierin. Van deze gelegenheid wordt tevens gebruik gemaakt ook enkele andere wijzigingen van de wet nader toe te lichten met het oog op de praktische toepassing van de wet.

2. Bevoegdheid tot toepassing van het voorkeursrecht (artikel 2a)

Tot dusver kon elke gemeente het voorkeursrecht vestigen, zij het uitsluitend in stads- en dorpsvernieuwingsgebieden. Dergelijke gebieden moesten dan ingevolge artikel 3 van de wet begrepen zijn in een stadsvernieuwingsplan of als vernieuwingsgebied zijn aangemerkt in een structuurplan voor de bebouwde kom. Sedert 17 juli 1996 is het toepassingsbereik van het voorkeursrecht niet meer beperkt tot gronden als bedoeld in artikel 3. Na de wetwijziging is de wet in zijn volle omvang van kracht en vormt artikel 2 in beginsel weer de basisregeling voor een aanwijzing tot voorkeursrechtgebied, zij het dat door invoering van artikel 2a niet alle gemeenten zonder meer bevoegd zijn een voorkeursrecht te vestigen. Artikel 2a luidt:

1. Een besluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid, of artikel 8, eerste lid, kan genomen worden door de raad van een gemeente, waaraan zelfstandig of samen met andere gemeenten blijkens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit is toege-

dacht of gegeven. In alle gevallen waarin een zodanige capaciteit niet is toegedacht of toegekend, wordt het besluit niet genomen dan nadat van gedeputeerde staten vooraf een verklaring van geen bezwaar is verkregen.

2. Gedeputeerde staten beslissen binnen vier weken na ontvangst van het desbetreffende verzoek. De verklaring wordt geacht te zijn verleend indien gedeputeerde staten niet binnen die termijn een beslissing hebben bekend gemaakt. Wat betekent dit artikel nu in de praktijk?

2.1. Het begrip uitbreidingscapaciteit

Voor vrijwel geen enkele gemeente zijn de mogelijkheden tot bijvoorbeeld de bouw van een aantal woningen geheel uitgesloten. Ook voor kleinere gemeenten staan de streekplannen in het algemeen een bescheiden mate van woningbouw toe. Dat wil echter allerminst zeggen dat al deze gemeenten een uitbreidingscapaciteit zouden hebben als bedoeld in artikel 2a. Uit de tekst van het artikel blijkt een andere strekking.

Bij de in artikel 2a bedoelde uitbreidingscapaciteit wordt expliciet bedoeld op een taak – in 'actieve' of 'positieve' zin – voor de gemeente, die voortvloeit uit het beleid van rijk of provincie. Dit blijkt onder meer uit de woorden 'toegedacht of gegeven'. Het gaat dus niet om een uitbreidingscapaciteit die ('automatisch') voortvloeit uit wat een gemeentebestuur wil ontwikkelen. Het gaat hierbij evenmin om de ruimte die de gemeente door rijk of provincie – in 'passieve' zin – gelaten wordt. In een dergelijk geval zou immers zijn gekozen voor termen als 'toegestaan' of 'toegelaten'.

Kort gekarakteriseerd ziet artikel 2a dus op een uit bovengemeentelijk beleid voortvloeiende taakstelling in plaats van een blijkens het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid toegelaten ruimte voor aanvullende bebouwing. Die taakstelling moet voor een gemeente een uitbreidingscapaciteit bevatten waarin de gemeente individueel dan wel samen met andere

gemeenten bijdraagt aan de verstedelijking in een regio.

Het begrip uitbreidingscapaciteit in de zin van deze wet is overigens niet beperkt tot woningbouw; het kan ook gaan om een uitbreidingscapaciteit voor bijvoorbeeld industrie-, of bedrijventvestiging of de aanleg van een groenvoorziening.

Indien een zodanige taakstelling voortvloeit uit rijksbeleid wordt deze doorgaans vastgelegd in een planologische kernbeslissing. De pkb Nationaal Ruimtelijk Beleid is duidelijk op dit punt: een aantal van de zogenoemde VINEX-gemeenten hebben bij deze pkb direct een uitbreidingscapaciteit toegevoegd gekregen en het lijkt geen twijfel dat deze gemeenten bevoegd zijn het voorkeursrecht te vestigen. Dat geldt eveneens voor de meeste streekplannen; uit de plankaart en de beschrijving blijkt meestal wel wanneer er sprake is van een uitbreidingscapaciteit in de zin van artikel 2a.

2.2. Onzekerheid over nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid

Wanneer nog niet zo duidelijk uit een streekplan of een ander ruimtelijk document van de provincie (bijvoorbeeld een volkshuisvestingsnota) blijkt of aan een gemeente uitbreidingscapaciteit is of zal worden toegedacht of gegeven zullen gedeputeerde staten hieromtrent de gewenste duidelijkheid moeten verschaffen. Dit kan door bij een herziening van een streekplan een dergelijke taakstelling expliciet in dat streekplan te vermelden. Voor het geval al eerder dan bij die herziening duidelijkheid gewenst is of er sprake is van een uitbreidingscapaciteit, kan deze verschaft worden door de afgifte van een verklaring van geen bezwaar. Artikel 2a, eerste lid, tweede volzin, ziet hierop. Twee situaties zijn hierbij te onderscheiden:

1° het streekplan zelf is niet duidelijk genoeg en zekerheidshalve wordt een verklaring gevraagd; in dit geval geven gedeputeerde staten uitsluitend over een interpretatievraag van het geldende streekplan.

2° het streekplan voorziet nog niet in een uitbreidingscapaciteit; hier gaat het dan om de vraag of gedeputeerde staten door afgifte van een verklaring van geen bezwaar willen anticiperen op een bij de herziening van het streekplan (of bij een pkb) op te nemen uitbreidingscapaciteit als

bedoeld in de eerste volzin van het eerste lid van artikel 2a. Het gaat dan om rijks- of provinciaal ruimtelijk beleid dat in voorbereiding is, maar nog niet is geformaliseerd.

In beide gevallen dienen gedeputeerde staten bij een eerstvolgende wijziging van het streekplan met die verklaring rekening te houden. Ook zullen zij hiermee rekening dienen te houden als de gemeente hun ter goedkeuring een (herziening van het) bestemmingsplan overlegt waarbij uitbreidingscapaciteit in het plan wordt ingevuld.

In dit verband acht ik het gewenst dat bij de opstelling van een streekplan expliciet aandacht wordt gegeven aan de vraag of in het concrete geval sprake is van een uitbreidingscapaciteit als bedoeld in het kader van deze wet.

2.3. In welk stadium dient de verklaring van geen bezwaar te worden aangevraagd?

Artikel 2a geeft aan dat de verklaring moet zijn verleend voordat de raad van een gemeente besluit tot een aanwijzing als bedoeld in artikel 2 of 8 van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Dit betekent dat een voorstel van burgemeester en wethouders als bedoeld in artikel 6 of 8a van de wet nog niet noodzakelijkerwijs behoeft te zijn voorafgegaan door een verklaring van geen bezwaar. Deze kan nadien worden aangevraagd, maar moet in elk geval zijn verkregen wanneer het raadsbesluit ter bestemming van dat voorstel wordt genomen.

Dit betekent bij een voorstel als bedoeld in artikel 8a dat vrijwel onmiddellijk na het intreden van het rechtsgevolg van zo'n voorstel de verklaring zal moeten worden aangevraagd om nog tijdig een verklaring van gedeputeerde staten te kunnen verkrijgen. Gedeputeerde staten hebben immers een beslistermijn van vier weken na ontvangst van zo'n aanvraag.

Wordt de verklaring van geen bezwaar ten onrechte niet of niet tijdig aangevraagd, dan loopt de gemeente het risico dat de raad niet bevoegd blijkt te zijn het voorkeursrecht te vestigen. Burgemeester en wethouders moeten dan het voorkeursrecht doen vervallen.

3. Toepassing van het voorkeursrecht, criteria artikel 2

Wanneer een gemeente nu bevoegd is om het voorkeursrecht als zodanig te

vestigen kan zij dat recht in concreto toepassen op haar gehele grondgebied mits daarbij voldaan wordt aan twee criteria:

1. aan de betrokken gronden mag geen agrarische bestemming zijn toegedacht;
2. het gebruik van de betrokken gronden moet afwijken van de bestemming.

Het beoordelen of aan deze criteria wordt voldaan vergt een planologische grondslag, te weten een bestemmingsplan of een structuurplan waarbij aanwijzingen zijn gegeven omtrent de bestemming.

Artikel 1 geeft aan dat onder structuurplan voortaan ook een regionaal structuurplan als bedoeld in artikel 36c van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt begrepen; een dergelijk regionaal structuurplan kan de grondslag vormen voor een aanwijzing die dan door de bij de onderliggende grond betrokken gemeentebestuur tot stand moet komen.

Vervallen is het vereiste dat een voorkeursrecht gevestigd op grondslag van een structuurplan te voren door gedeputeerde staten moet worden goedgekeurd.

4. Vervroegde vestiging

Wanneer nog geen planologische grondslag in de vorm van een plan als hier bedoeld is vastgesteld of in ontwerp ter inzage is gelegd en derhalve geen voorkeursrecht kan worden gevestigd op grond van de artikelen 2 of 6 van de wet, maar er toch al behoefte is aan de toepassing van een voorkeursrecht kan overgegaan worden tot vervroegde vestiging met toepassing van de artikelen 8 of 8a.

4.1. Artikelen 8 en 8a

Artikel 8 is zodanig gewijzigd dat het nu niet meer de Kroon, maar de gemeenteraad is die vroegtijdig, voorafgaande aan een planologische maatregel, een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waarvan de bestemmingswijziging die aan die gronden is toegedacht op een kaart is aangegeven. Daarmee kan de gemeenteraad – vooruitlopend op een ontwerp voor een structuur- of bestemmingsplan, waarin bijvoorbeeld de verstedelijking van het bestaande agrarisch gebied wordt vastgelegd – een alert grondbeleid voeren en inspelen op actuele ontwikkelingen op de markt.

Voorafgaand aan het raadsbesluit kan zelfs al een voorstel van burgemeester en wethouders aan de raad om zo'n vroegtijdig voorkeursrecht te vestigen dit rechtsgevolg bewerkstelligen (artikel 8a). Het voorstel moet dan overigens wel voldoen aan de eisen die aan het raadsbesluit worden gesteld. De geldingsduur bedraagt maximaal acht weken. Dan moet het raadsbesluit het voorstel hebben bestendigd.

4.2. Voorwaarden voor vervroegde vestiging

Artikel 8 – en 8a – is ingevolge het tweede lid, overeenkomstig de criteria vevat in artikel 2, uitsluitend toepasbaar voor gronden met een beoogde bestemming in de niet-agrarische sfeer, waarbij het bestaande gebruik afwijkt van die beoogde bestemming. Er moet dus niet alleen een kaart zijn waarop die beoogde bestemming is aangegeven; er moet ook een met redenen omkleed raadsbesluit zijn waarbij die toekomstige planologische bestemming wordt beschreven. Een aantal gemeenten beschikt over een soort masterplan, een structuurvisie of een structuurschets. Zo'n document kan heel goed de redengeving vormen; in andere gevallen zal het raadsbesluit zelf de nodige onderbouwing moeten bevatten. Bovendien moet worden voldaan aan alle vereisten van de artikelen 2, derde lid, en 4, eerste tot en met derde lid.

5. Geldingsduur van een tijdelijk voorkeursrecht op grond van artikel 8, 8a en 6

Een aanwijzing op grond van artikel 8 kan voor maximaal twee jaar gelden. Het eventueel daaraan voorafgaande voorstel van burgemeester en wethouders (artikel 8a) heeft een geldingsduur van 8 weken. Na deze twee jaar, of zoveel eerder als mogelijk is, moet tenminste een ontwerp voor een structuur- of bestemmingsplan ter inzage zijn gelegd, waarin de beoogde bestemmingswijziging is vastgelegd. Op grond van dit ontwerp-plan kunnen burgemeester en wethouders ingevolge artikel 6 een voorstel doen aan de raad tot aanwijzing van die gronden en daarmee het tijdelijke voorkeursrecht bestendigen; dit voorstel heeft immers hetzelfde rechtsgevolg als een aanwijzingsbesluit door de raad. Ook deze aanwijzing heeft een tijdelijk karakter, zij duurt 5 maanden.

Tenslotte moet de raad ingevolge artikel 2 na de vaststelling van dat plan het voorkeursrecht wederom bestendigen door op grondslag van dat plan de betrokken gronden aan te wijzen. Komt er ergens in deze trits een kink in de kabel en worden termijnen overschreden zonder bestendiging, dan vervalt het voorkeursrecht. (Zie hierna: gevolgen bij termijnoverschrijding).

6. Vervroegde inwerkingtreding (artikel 4)

De gewijzigde wet voorziet in een vroeger tijdstip van inwerkingtreding van het voorkeursrecht als zodanig op welke grondslag ook. Voorheen lag er een periode van één week tussen de aanwijzing van gronden, waarop het voorkeursrecht van toepassing is en de inwerkingtreding van die aanwijzing. Deze periode is nu bekort tot één dag na de bekendmaking in de Staatscourant.

Uitgaande van verzending van het besluit of voorstel tot aanwijzing spoedshalve gelijktijdig aan de Staatscourant ter publikatie en aan het betrokken kantoor van de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers, is één dag na publicatie in de Staatscourant uit een oogpunt van verwerking van de gegevens in de openbare registers praktisch gezien de snelste mogelijkheid om het voorkeursrecht te vestigen. De gegevens moeten namelijk in de registratie per betrokken perceel of perceelsgedeelte worden ingevoerd. Hoewel die registratie nu geheel geautomatiseerd is, moet het invoeren van de gegevens handmatig gebeuren. Deze verwerking kan in beginsel in een dag gebeuren. Dan moet die informatie voor een ieder kenbaar zijn en moet ook ieder zich op die gegevens kunnen verlaten.

7. Relatie met de Algemene wet bestuursrecht

Op de besluiten die voor de vestiging van het voorkeursrecht moeten worden genomen is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Het gaat daarbij niet alleen om de rechtsgevolgen die de vestiging van het voorkeursrecht met zich meebrengt, maar ook om de voorbereiding van die besluiten.

7.1. Voorbereiding van het voorstel van burgemeester en wethouders

Bij de voorbereiding van een aanwijzing speelt in beginsel artikel 4:8 van de Awb een rol. Dit artikel verplicht een gemeente om, voordat zij een beschikking geeft waartegen een belanghebbende, die de beschikking niet heeft aangevraagd, naar verwachting bedenkingen zal hebben, die belanghebbende in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen, indien de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en die gegevens niet door de belanghebbende zijn verstrekt. Vestiging van een voorkeursrecht is hiervan een typisch voorbeeld. Artikel 4:11, onder a en c, Awb biedt echter de mogelijkheid om in bepaalde gevallen toepassing van de hoorplicht van artikel 4:8 achterwege te laten. Het gaat dan om situaties waarbij of de vereiste spoed zich er tegen verzet of het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld. Deze situatie doet zich bij uitstek voor bij de aanwijzing tot voorkeursrechtgebied krachtens een voorstel van burgemeester en wethouders. Immers, als voorafgaande aan het voorstel van burgemeester en wethouders eerst gedurende enige tijd zienswijzen tegen dat voorstel kunnen worden ingediend, wordt de spoed die aan het voorstel als zodanig inherent is, geweld aangedaan. Ook kan het met het voorstel beoogde doel juist worden doorkruist als belanghebbenden daarvan tevoren in kennis worden gesteld.

7.2. Voorbereiding van het raadsbesluit

Bij een raadsbesluit tot aanwijzing ligt het wat genuanceerder; hierbij is van belang of het gaat om een besluit in eerste aanleg, waarbij het voorkeursrecht voor het eerst wordt gevestigd, of om een besluit dat een eerder gevestigd (tijdelijk) voorkeursrecht voortzet, bijvoorbeeld een bestendiging van een voorstel van burgemeester en wethouders ingevolge de artikelen 6 of 8a, of van een tijdelijk voorkeursrecht ingevolge artikel 2, vierde lid.

Bij een raadsbesluit in eerste aanleg geldt hetzelfde als hierboven voor het voorstel van burgemeester en wethouders is betoogd: met een beroep op artikel 4:11, onder a en c, Awb kan de

gemeenteraad toepassing van artikel 4:8 Awb achterwege laten. Bij een raadsbesluit tot bestendiging van een tijdelijk voorkeursrecht op grond van een voorstel ingevolge artikel 8a is daarvoor echter minder reden. De rechtsgevolgen van het voorstel van burgemeester en wethouders vervallen in elk geval na acht weken (vergelijk artikel 8a, derde lid, onder d). In die periode kunnen belanghebbenden door de gemeenteraad in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijzen naar voren te brengen over het te nemen raadsbesluit. Eventueel kan de uitnodiging daartoe onder de kennisgeving van de zakelijke betekenis van de aanwijzing, die de gemeente aan alle betrokkenen moet zenden ingevolge artikel 4, tweede lid, worden gesteld.

7.3. Voorkoming dubbel beroep (artikel 9a)

Hoewel de artikelen 6 en 8a spreken over een voorstel van burgemeester en wethouders, wordt aan een zodanig voorstel wel reeds het rechtsgevolg verbonden van een raadsbesluit tot vestiging van het voorkeursrecht (vgl. de artikelen 6, tweede lid, en 8a, tweede lid). Om deze reden kan zo'n voorstel aangemerkt worden als een besluit in de zin van de Awb. Het is dan ook onderworpen aan de rechtsbescherming ingevolge de Awb: bezwaar bij het betrokken bestuursorgaan en vervolgens beroep bij de administratieve rechter. Ter wille van de duidelijkheid is dit met zoveel woorden in artikel 9a van de wet vastgelegd.

In het eerste lid van het nieuwe artikel 9a wordt uitdrukkelijk vastgelegd dat het voorstel van burgemeester en wethouders aangemerkt wordt als een besluit in de zin van de Awb indien dat voorstel het rechtsgevolg van de aanwijzing heeft gekregen.

Het tweede lid van artikel 9a voorziet erin dat bezwaar en beroep die zijn ingediend tegen zo'n voorstel van burgemeester en wethouders, hun werking blijven behouden voor zover dat voorstel tijdig wordt overgenomen of bestendigd door een raadsbesluit tot aanwijzing van diezelfde gronden. Dit zijn de situaties bedoeld in de artikelen 7, eerste lid, onder b, en 8a, derde lid, onder b.

Zo kunnen belanghebbenden naar keuze of direct bezwaar maken tegen het voorstel van burgemeester en wet-

houders of daarmee wachten tot het raadsbesluit tot vestiging van het voorkeursrecht is genomen. In het eerste geval wordt ingevolge het tweede lid van artikel 9a een aanhangig bezwaar of beroep tegen een voorstel van burgemeester en wethouders omgezet in een bezwaar tegen het raadsbesluit, voor zover dit dezelfde zaken betreft. Op deze wijze wordt voorkomen dat tweemaal een procedure moet worden gevolgd; eenmaal tegen het voorstel van burgemeester en wethouders en vervolgens tegen het raadsbesluit. Gevolg van deze regeling is bovendien dat de raad de beslissing op bezwaar moet nemen of bij de rechter optreedt als het verwerende bestuursorgaan. Het derde lid van artikel 9a regelt vervolgens hetzelfde als het tweede lid, maar dan voor het geval dat het voorstel van burgemeester en wethouders ingevolge artikel 8a reeds gevolgd wordt door een voorstel op grond van een ontwerp-plan als bedoeld in artikel 6 en de fase van een aanwijzing ingevolge artikel 8 dus wordt overgeslagen. Het moet daarbij overigens wel om dezelfde gronden gaan. Het gaat dan om de situatie beschreven in artikel 8a, derde lid, onder c.

8. Gevolgen bij termijnoverschrijding bij een voorkeursrecht met tijdelijke werking

Het systeem van de wet is er op gericht dat de bij een voorkeursrecht betrokken grond niet langer dan nodig met dat recht wordt 'bezwaard'. Heeft de gemeente een voorkeursrecht gevestigd en wordt aan de criteria voor die vestiging niet meer voldaan, dan moet dit recht vervallen. Hetzelfde geldt als de termijn die aan dat voorkeursrecht was gekoppeld is overschreden, tenzij uiteraard vóórdien het voorkeursrecht bestendigd is door inwerkingtreding van een opvolgende aanwijzing van de betrokken gronden.

Zo dient een voorstel van burgemeester en wethouders ingevolge artikel 6 of artikel 8a, waaraan het rechtsgevolg van een voorkeursrecht is verbonden, vóór het verstrijken van de termijn door een raadsbesluit tot aanwijzing te worden bestendigd om het rechtsgevolg te kunnen laten voortduren. Gebeurt dit niet dan vervalt het recht, waarna het conform de in artikel 5 bedoelde wijze dient te worden doorgehaald.

In dit verband wordt er op gewezen, dat mocht dat doorhalen uit eigen beweging of na een daartoe strekkend verzoek achterwege blijven, beroep kan worden gedaan op de Awb: bezwaarschriftprocedure bij burgemeester en wethouders en beroep op de administratieve rechter. Voor de mogelijk hieruit voortvloeiende schade kan de gemeente aansprakelijk worden gesteld.

8.1. Het doen vervallen van het voorkeursrecht

Ingevolge artikel 5 doen burgemeester en wethouders de aanwijzing vervallen door doorhaling van de desbetreffende aantekening in de desbetreffende stukken en het doen doorhalen in de openbare registers. Zij delen dit ook mee aan de betrokken eigenaren of beperkt gerechtigden.

8.2. 'Ne bis in idem'

Artikel 9 regelt dat als gronden betrokken waren bij een aanwijzingsbesluit tot voorkeursrechtgebied van tijdelijke aard (artikelen 2, vierde lid en 8) of een voorstel met eenzelfde rechtsgevolg van tijdelijke aard (artikelen 6 j^o 7 of 8a), zij niet binnen twee jaar na het verstrijken van de onderscheidenlijke termijnen of het vervallen van het rechtsgevolg opnieuw bij een zodanig besluit worden aangewezen of bij een zodanig voorstel worden betrokken. Hiermee is een soort sanctie opgeworpen tegen het niet tijdig bestendigen van een aanwijzing met een tijdelijk karakter.

8.3. Schadevergoeding

In artikel 25 wordt geregeld dat er een recht op schadevergoeding kan ontstaan wanneer een verkoper tijdens zo'n tijdelijk voorkeursrecht zijn grond verkocht heeft aan de gemeente en deze de gang van zaken rond dat voorkeursrecht niet naar behoren afhandelt: de grond blijkt bijvoorbeeld later niet meer onder de criteria voor aanwijzing te vallen of de termijnen worden overschreden. Het gaat hier om een vergoeding van schade in geld, niet in natura. Het is in dit verband ook de vraag of de verkoper gebaat is bij een terugdraaien van de transactie met de gemeente; hij heeft destijds immers vrijwillig de grond ten verkoop aangeboden.

De bepaling van de schade geschiedt in beginsel door de gemeente op vordering van de gelaedeerde; zijn partijen

het over de hoogte niet eens dan zal de burgerlijke rechter uitkomst moeten bieden. De beoordeling van de hoogte van de schade zal daarbij van geval tot geval moeten worden bezien. Het is aan de rechter hier een oordeel over te vellen aan de hand van alle relevante feiten.

9. De uitoefening van het voorkeursrecht

Als nu een voorkeursrecht is gevestigd en het voornemen ontstaat om een bij dat recht betrokken onroerende zaak (vrijwillig) te verkopen is de verkoper verplicht dat goed als eerste aan de gemeente aan te bieden en haar in staat te stellen als eerste op dat aanbod in te gaan (artikel 10, eerste lid).

10. Uitzonderingen op de aanbiedingsplicht aan de gemeente

Van de aanbiedingsplicht ingevolge artikel 10, eerste lid, van de wet, wordt in het tweede lid van dat artikel een aantal uitzonderingen gegeven. De wijzigingswet heeft ook hierin enige verandering gebracht.

10.1. Optie-overeenkomsten (artikel 10, tweede lid, onder d)

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is veel te doen geweest over de vraag of ten tijde van een vestiging van een voorkeursrecht reeds bestaande optieovereenkomsten geëerbiedigd dienen te worden. Dergelijke optieovereenkomsten werden geëerbiedigd indien zij voldeden aan het vereiste dat zij blijkens een notariële (of een geregistreerde onderhandse) akte waren ontstaan voor de terinzagelegging in ontwerp van het plan waarop de aanwijzing tot voorkeursrechtgebied betrekking had. Die discussie heeft geleid tot een aanscherping van artikel 10, tweede lid, onder d, en een nieuw derde lid van dit artikel.

Deze aanscherping houdt in dat voor de eerbiediging van een optieovereenkomst niet meer wordt volstaan met het vereiste van een notariële akte of geregistreerde onderhandse akte.

Voortaan is een inschrijving van de optieovereenkomst in de openbare registers vereist. Deze inschrijving moet tot stand zijn gekomen in geval van een aanwijzing ingevolge de artikelen 2 of 6 vóór de terinzagelegging in ontwerp van het plan waarop de

aanwijzing betrekking heeft onderscheidenlijk in geval van een aanwijzing op grond van de artikelen 8 of 8a vóór de inwerkingtreding van deze aanwijzing.

Het Burgerlijk Wetboek (artikel 3:17) en de Kadasterwet (artikelen 18 e.v. en artikel 26) bevatten voorts regelen omtrent de inschrijfbaarheid van feiten die voor de rechtstoestand van registergoederen van belang zijn. Het nieuwe derde lid van artikel 10 sluit hierop aan: de overeenkomst waarbij de optie in het leven is geroepen is inschrijfbaar mits deze overeenkomst is verrat in een akte.

Aan deze akte worden voortaan uit een oogpunt van bewijskracht voor zijn ontstaan geen bijzondere eisen meer gesteld. Door bij de inschrijving van de optieovereenkomst in de openbare registers het tijdstip van aanbidding te noteren, staat immers exact vast wanneer de optie (uiterlijk) is ontstaan.

Voor de inschrijving zelf is echter wel nodig dat de akte ofwel notarieel is verleden ofwel bij een onderhandse akte vergezeld gaat van een notariële verklaring (artikel 26, eerste lid, van de Kadasterwet).

De tweede zin van het derde lid van artikel 10 omschrijft het rechtsgevolg van de inschrijving. Hierbij is expliciet gesteld dat de in artikel 10, eerste lid, Wvg bedoelde beperking van de verkoper in zijn beschikkingsbevoegdheid voor hem niet ontstaat. Met andere woorden de verkoper, die een oude, voor de terinzagelegging in ontwerp van een structuur- of bestemmingsplan of voor de inwerkingtreding van een aanwijzing op grond van artikel 8 of 8a ingeschreven optie-overeenkomst later effectueert, valt buiten de aanbiedingsplicht.

Tenslotte is voorzien in een overgangsregeling voor op 17 juli 1996 bestaande optieovereenkomsten. Artikel III van de wijzigingswet regelt dat bestaande optieovereenkomsten die op grond van artikel 10, tweede lid, onder d, zoals dat voor die datum gold, buiten het voorkeursrecht vielen, worden geëerbiedigd.

10.2. Eerbiediging bestaande koopovereenkomsten (artikel 10, tweede lid, onder e)

Koopovereenkomsten die bestaan ten tijde van inwerkingtreding van een voorkeursrecht worden gerespecteerd, mits van dit bestaan blijkt uit een nota-

riële of geregistreerde onderhandse akte. Anders dan bij de uitzonderingen aanzien van opties en dergelijk soort overeenkomsten, is hier niet voorgeschreven dat zo'n eerder bestaande koopovereenkomst moet zijn ingeschreven in de openbare registers.

Door de aanpassing aan de nieuwe regeling van ingang van het voorkeursrecht – inwerkingtreding daags na datum van uitgifte van de Staatscourant, waarin de betrokken aanwijzing is gepubliceerd – is overigens de mogelijkheid om nog op het laatste moment van deze uitzondering gebruik te maken beduidend beperkt. De uitzondering geldt niet alleen bij vestiging van een voorkeursrecht met toepassing van artikel 2, maar evenzeer in geval van toepassing van de artikelen 6, 8 of 8a.

10.3. Openbare verkopen

De vrijwillige openbare verkoop wordt niet meer van de aanbiedingsplicht ingevolge het voorkeursrecht uitgesloten. Om prijsopdriving bij vrijwillige openbare verkoop tegen te gaan is besloten deze vrijstelling te schrappen. De taxatie-procedure die gebaseerd is op de onteigeningswet geeft de eigenaar voldoende waarborgen om zijn grond tegen een reële, aan de markt gerelateerde, prijs aan de gemeente te verkopen.

De openbare executoriale verkoop is wel als uitzondering gehandhaafd (artikel 10, tweede lid, onder g).

11. Nietigheid

Artikel 26 biedt de gemeente de mogelijkheid om bij de rechter de nietigheid van bepaalde transacties in te roepen, die de kennelijke strekking hebben afbreuk te doen aan het belang van de gemeente bij haar voorkeurspositie. Deze regeling is nu vereenvoudigd.

Wanneer de beschikkingsmacht over een onroerende zaak wordt vervreemd zonder dat deze zaak zelf wordt overgedragen of wanneer voor de overdracht geen inschrijving in de openbare registers nodig is, werkt de sanctie van artikel 24 (inschrijving in openbare registers uitsluitend mogelijk met notariële verklaring) niet. Deze transacties waren voor de wetswijziging in artikel 26 onder a. en b. limitatief opgenomen.

Nu er in het rechtsverkeer steeds meer

op de concrete situatie afgestemde constructies worden gebezigd, is vanuit doelmatigheidsoverwegingen besloten tot generalisering van dit artikel tot alle transacties waarbij sprake is van een kennelijke strekking afbreuk te doen aan de voorkeurspositie van de gemeente. Dit levert tevens een bijdrage aan deregulering van deze wet. Als nu een zodanige juridische constructie opgezet wordt, bijvoorbeeld via economische eigendomsoverdracht, dat er sprake is van bijvoorbeeld een feitelijke levering, kan het voorgestelde artikel 26 als vangnetbepaling of als stok achter de deur bij de onderhandelingen worden beschouwd.

12. Besluit voorkeursrecht gemeenten

Behalve de Wet is ook het Besluit voorkeursrecht gemeenten aangepast (Stb. 1996, 390). Deze wijziging is eveneens op 17 juli 1996 in werking getreden. Het besluit is sterk gedereguleerd. De regeling van de registratie is versoepeld: de gemeente houdt wel de zorg voor een goede registratie die betrouwbaar moet zijn en voor iedereen raadpleegbaar, maar hoe die registratie wordt ingericht wordt aan de gemeente overgelaten. Overigens is een model van te registreren momenten wel als bijlage bij de nota van toelichting op de wijziging van het Besluit (Stb. 1996, 390) gevoegd. Ditzelfde geldt voor de kennisgeving over de zakelijke betekenis van de aanwijzing. Ook deze is niet meer letterlijk voorgeschreven en ook hiervoor is een model als bijlage bij de nota van toelichting gevoegd.

13. Evaluatie

Op verzoek van de Tweede Kamer zal binnen vier jaar na inwerkingtreding van de Wet voorkeursrecht gemeenten aan de Staten-Generaal verslag worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Inmiddels – nauwelijks twee maanden na de inwerkingtreding – blijken reeds vele gemeenten bezig te zijn met de toepassing van de onderhavige wet. Ongetwijfeld zullen zich daarbij nog nieuwe vragen voordoen. Verwacht mag worden dat zich over enige tijd ook nieuwe jurisprudentie over deze wet zal vormen.

Ik zal deze ontwikkelingen nauwgezet volgen en deze, in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, nader evalueren.

's-Gravenhage, 19 september 1996.

*De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer.*

Bijlagen:

- tekst van de Wet voorkeursrecht gemeenten, zoals deze luidt na inwerkingtreding van de wet van 4 juli 1996, Stb. 389;
- tekst van het Besluit voorkeursrecht gemeenten, zoals dit luidt na inwerkingtreding van het Besluit van 28 juni 1996, Stb. 390.

Nota bene: de bijlagen worden niet gepubliceerd in de Staatscourant, maar kunnen worden besteld bij Sdu Uitgeverijen, tel (070) 3789880.