Advies van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Moerdijk.

Aan: de gemeenteraad van Moerdijk.

Inzake: de behandeling van het bezwaarschrift ingediend door CMS Derks Star Busmann N.V. namens de heer G.W.C.H van Beek tegen het besluit van 5 november 2020, verzonden 10 november 2020, tot het vestigen van een voorkeursrecht als bedoeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Inhoud bestreden besluit

De gemeenteraad van Moerdijk heeft bij beschikking d.d. 5 november 2020, verzonden 10 november 2020, op grond van artikel 3 Wet voorkeursrecht gemeenten besloten om een aantal percelen waarvan bezwaarmaker eigenaar is, aan te wijzen als grond waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn. De aanwijzing geldt voor een termijn van ten hoogste 10 jaren, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van het inpassingsplan Logistiek Park Moerdijk (LPM) op 26 juni 2020. Het gemeentelijk voorkeursrecht is gevestigd om het voor de gemeente Moerdijk mogelijk te maken om zelf actief op te treden bij de ontwikkeling van deze gronden en zelf de regie te houden bij de ontwikkeling van deze locatie. Door de regie in handen te houden heeft de gemeente de beste mogelijkheden om de doelstellingen van het inpassingsplan te realiseren. Met het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een voorkeurspositie op de grondmarkt in het gebied.

Inhoud bezwaren

Bij schrijven van 17 december 2020, ontvangen op 21 december 2020, dient bezwaarmaker een pro forma bezwaarschrift in. Op 28 januari 2020 worden door gemachtigde van bezwaarmaker de volgende gronden samengevat aangevoerd:

- Uit het feit dat het risico van grondspeculatie en prijsopdrijving in het raadsvoorstel voorop wordt gesteld, lijkt te mogen worden afgeleid dat hierin voor de gemeenteraad het belangrijkste motief is gelegen om te besluiten de nog niet door het Havenbedrijf verworven gronden in het plangebied onder de werking van de Wvg te brengen. Voor wat betreft de gronden van bezwaarmaker kan echter stellig worden ontkend dat hier sprake zou zijn van grondspeculatie op prijsopdrijving. Bezwaarmaker heeft vanuit zijn gerechtvaardigde belang om de gronden die in de naaste toekomst zullen worden herontwikkeld voor logistieke doeleinden, afspraken gemaakt met partijen die qua vereiste deskundigheid, ervaring en financiële spankracht uitstekend in staat zijn om die herontwikkeling en de realisatie van de beoogde logistieke bebouwing vorm te geven. Voor Heembouw behoort dat immers tot haar core business;
- Bezwaarmaker heeft volstrekt niet het voornemen om als het ware met het contract met Heembouw ‘’in de achterzak’’ naar de gemeente te stappen met de mededeling dat de gemeente de gronden onder de Wvg kan kopen mits zij bereid is daarvoor meer te betalen dan de partijen waarmee hij eerder afspraken heeft gemaakt. In die zin zal er van enige prijsopdrijving geen sprake zijn;
- De gemeente wil zelf de winst opstrijken die te behalen is met het ontwikkelen van gronden waaraan een of meer lucratieve bestemmingen zijn toegekend;
- Het vestigen van het voorkeursrecht levert strijd op met het verbod van détournement de pouvoir en willekeur nu de argumenten voor vestiging van het voorkeursrecht relevantie missen;
- Er is sprake van strijd met het vertrouwensbeginsel. Door het Havenbedrijf is bij bezwaarmaker vertrouwen gewekt over een samenwerking;

- Er is gehandeld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Er bestaat geen reëel risico dat de door bezwaarmaker met Heembouw gemaakte afspraken een vlotte en kwalitatief hoogwaardige realisatie van het LPM in de weg staan. Het gaat hier immers om professionele marktpartijen die zich terdege realiseren dat zij zich voor wat betreft de herontwikkeling van hun grondpositie zullen moeten richten naar de wensen en inzichten van het Havenbedrijf als ontwikkelentiteit en dat de vorm van uitvoering die zij zelf prefereren waar nodig zal moeten worden aangepast aan de vorm van uitvoering die het Havenbedrijf het meest in overeenstemming met het algemeen belang acht;
- Van een behoorlijke belangenafweging is geen sprake. Het algemeen belang bij de vestiging van een voorkeursrecht had moeten worden afgewogen tegen het private belang van bezwaarmaker. Dat belang is er in de kern in gelegen dat de verkoopopbrengst van zijn gronden wordt geoptimaliseerd dankzij de afspraken die hij reeds vóór de vestiging van het voorkeursrecht met The Force/Heembouw heeft gemaakt;
- In de voorbereiding van het aanwijzingsbesluit is nagelaten de relevante feiten en omstandigheden te vergaren. Ook is geen behoorlijke belangenafweging gemaakt waardoor het bestreden besluit ook in strijd is met het motiveringsbeginsel. De motivering van het aanwijzingsbesluit wordt gekenmerkt door algemeenheden, hetgeen ongetwijfeld is te verklaren doordat het besluit ziet op een groot aantal gronden, zonder dat per geval wordt ingegaan op eventuele specifieke bijzonderheden die spelen bij bezwaarmaker.

Ontvankelijkheid

Bezwaarmaker is belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet aan de eisen gesteld in artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht.
De commissie adviseert ingevolge het bovenstaande, het bezwaarschrift ontvankelijk te verklaren.

Hoorzitting

Bezwaarmaker is tijdens de hoorzitting van de vaste commissie van advies voor de bezwaarschriften d.d. 11 maart 2021 in de gelegenheid gesteld zijn bezwaren mondeling toe te lichten. Van deze gelegenheid hebben bezwaarmaker en zijn gemachtigde met kennisgeving geen gebruik gemaakt. Ook de raad heeft hiervan met kennisgeving geen gebruik gemaakt. Daar de commissie geen verdere vragen meer had, heeft zij haar advies uitgebracht op basis van de dossierstukken.

Advies van de commissie

<u>Wettelijk kader</u>

- Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)
- Inpassingsplan Logistiek Park Moerdijk (LPM)

<u>Overwegingen</u>

<u>Voorgeschiedenis</u>

Om de economische structuur van (West-) Brabant te versterken en te voorzien in de bovenregionale ruimtevraag naar logistieke bedrijfsmogelijkheden, wil de provincie Noord-Brabant grootschalige en havengerelateerde logistieke bedrijven een plek kunnen bieden. De provincie acht de locatie tussen de A16, A17 en de Lapdijk in Moerdijk de unieke locatie voor de realisatie van een logistiek park: goed bereikbaar, gelegen tussen de grote havengebieden van Rotterdam en Antwerpen en synergiekansen door clustering van bedrijvigheid met het bestaande Zeehaven- en Industrieterrein Moerdijk.

Voor de beoogde ontwikkeling van het Logistiek Park Moerdijk (LPM) is op 8 mei 2020 het inpassingsplan ‘’Logistiek Park Moerdijk’’ vastgesteld. Op 30 september 2020 is dit plan onherroepelijk geworden. Dit betekende dat de gronden die in het voormalige bestemmingsplan ‘’Buitengebied’’ bestemd waren voor agrarische doeleinden en thans als zodanig in gebruik zijn, een nieuwe bestemming hebben gekregen voor de realisatie van een bedrijventerrein.

Door de regie in handen te houden bij de ontwikkeling van de locatie heeft de gemeente de beste mogelijkheden om de doelstellingen van het inpassingsplan te realiseren.

Op 5 november 2020 heeft de gemeenteraad besloten om de volgende percelen te Zevenbergschen Hoek, gemeente Moerdijk aan te wijzen als grond waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn:

- Klundert, sectie I nr. 267 groot 139.010 m2
- Klundert, sectie I nr. 275 groot 7.440 m2
- Klundert, sectie I nr. 325 groot 316.922 m2 (gedeeltelijk aangewezen Wvg Groot 20.631 m2)

Dit besluit is middels een beschikking op 12 november 2020 aan bezwaarmaker kenbaar gemaakt.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Het voorkeursrecht vormt het instrument voor gemeenten om bij nieuwe ontwikkelingen de positie van gemeenten op de grondmarkt te versterken, speculatie tegen te gaan en de regie te behouden. In de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt de volgende standaardoverweging gehanteerd: '' Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wvg blijkt dat de wetgever met de invoering van deze wet heeft beoogd de positie van gemeenten bij de grondverwerving ten behoeve van de verwezenlijking van het ruimtelijke beleid te versterken door de gemeenteraad een middel te geven waarmee speculatie kan worden tegengegaan en de regie bij de verwezenlijking van de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen kan worden behouden''.

Bezwaren ten aanzien van de motieven van de gemeenteraad voor aanwijzing

Bezwaarmaker is van mening dat de motieven voor aanwijzing van de gronden voor de vestiging van een voorkeursrecht ondeugdelijk zijn. Volgens bezwaarmaker zijn het risico van grondspeculatie en prijsopdrijving voor de gemeenteraad reden geweest voor het aanwijzen van de gronden. Bezwaarmaker betwist dat er sprake is van grondspeculatie of prijsopdrijving, hij wil juist, in samenwerking met The Force en Heembouw, het gesprek aan gaan met het Havenbedrijf om afspraken te maken om tot een samenwerking te komen. Bezwaarmaker concludeert dan ook dat het ware motief om tot aanwijzing over te gaan erin is gelegen dat de gemeente zelf winst wil genereren door het ontwikkelen van de gronden.

De commissie deelt de opvatting van bezwaarmaker niet. Het is voor de gemeente van belang dat de doelstellingen van het inpassingsplan tijdig en kwalitatief voldoende worden gerealiseerd. Het is daarom voor de gemeente wenselijk om de regie bij de ruimtelijke ontwikkeling zoveel als mogelijk te behouden en/of te versterken. Daarnaast is het ook wenselijk om speculatie met de gronden tegen te gaan nu de gronden een andere (ruimere) bestemming hebben gekregen. Artikel 3 van de Wvg biedt expliciet de mogelijkheid om op grond van deze redenen tot vestiging van een voorkeursrecht over te gaan. Het tegengaan van grondspeculatie en prijsopdrijving is er daar een van, maar zeker niet de enige reden.

Dat in deze specifieke situatie volgens bezwaarmaker ook helemaal geen sprake zou zijn van grondspeculatie of prijsopdrijving, acht de commissie niet van belang. Op korte of lange termijn kan er wel sprake van zijn, dit risico is niet uitgesloten. De Wvg biedt de mogelijkheid om juist het risico op grondspeculatie of prijsopdrijving tegen te gaan. Van deze mogelijkheid is door de gemeenteraad van Moerdijk gebruik gemaakt.

Dat de gemeenteraad zelf de winst zou willen opstrijken die te behalen is met het ontwikkelen de van gronden is een redenering die de commissie niet volgt. In het raadsvoorstel alsmede in het verweerschrift zijn de motieven voor de aanwijzing uiteengezet. Deze motieven komen overeen met de doelstelling van de Wvg en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Hetgeen bezwaarmaker in dit kader stelt is voor de commissie geen aanleiding om aan de motivatie van de raad te twijfelen.

Bezwaren ten aanzien van de strijdigheid met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Willekeur/détournement de pouvoir

Zoals hierboven aangegeven is de commissie van mening dat het voorkeursrecht, in overeenstemming met de doelstelling van de Wvg, is gevestigd om de regie te behouden bij de ontwikkeling van LPM en om grondspeculatie en prijsopdrijving tegen te gaan. Daarbij is een voorkeursrecht gevestigd op alle percelen in het gebied alwaar het LPM wordt voorzien.

Van strijdigheid met het verbod van détournement de pouvoir of het verbod van willekeur is volgens de commissie dan ook geen sprake.

Vertrouwensbeginsel

Van door het Havenbedrijf bij bezwaarmaker opgewekt vertrouwen over een samenwerking is naar opvatting van de commissie geen sprake. Van een (ondubbelzinnige en concrete) toezegging of opgewekt vertrouwen is volgens de commissie niet gebleken. Bezwaarmaker heeft zijn stelling niet nader onderbouwd. Bovendien wordt zijn stelling tegengesproken door de verklaring van het Havenbedrijf zoals aan het verweerschrift gevoegd. Uit deze verklaring blijkt niet, zoals bezwaarmaker stelt, dat het Havenbedrijf zich positief heeft uitgelaten over een mogelijke samenwerking. Bezwaarmaker heeft voorts ook nagelaten het tegendeel te bewijzen.

Zorgvuldigheidsbeginsel

Bezwaarmaker stelt dat hij, althans de partijen waarmee hij afspraken heeft gemaakt, zelf goed in staat is de gronden te ontwikkelen. Er bestaat geen reëel risico dat de door bezwaarmaker met Heembouw gemaakte afspraken een vlotte en kwalitatief hoogwaardige realisatie van het LPM in de weg staan. De commissie stelt vast dat het voorkeursrecht niet aan zelfrealisatie in de weg staat. De mogelijkheid tot zelfrealisatie speelt bij de vestiging van het voorkeursrecht geen enkele rol. Met het voorkeursrecht wordt enkel bewerkstelligd dat de eigenaar de aangewezen gronden, indien hij de gronden wenst te vervreemden, eerst aan de gemeente moet aanbieden. Van strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is volgens de commissie geen sprake.

Behoorlijke belangenafweging/motiveringsbeginsel

Van een behoorlijke belangenafweging is volgens bezwaarmaker geen sprake. Het algemeen belang bij de vestiging van een voorkeursrecht had moeten worden afgewogen tegen zijn private belang. Dat belang is er in de kern in gelegen dat de verkoopopbrengst van zijn gronden wordt geoptimaliseerd dankzij de afspraken die hij reeds vóór de vestiging van het voorkeursrecht met The Force/Heembouw heeft gemaakt. Daarnaast had de gemeenteraad zich moeten realiseren dat de plannen van bezwaarmaker geen bedreiging vormen voor de regiefunctie van de gemeente.
Uit de standaardoverweging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wvg reeds het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemeen belang heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de eigenaar van de grond, zodat het financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken. Daarbij wordt, zoals hierboven door de commissie overwogen, de mogelijkheid tot zelfrealisatie niet door het voorkeursrecht belemmerd. Ook staat zelfrealisatie niet aan vestiging van een voorkeursrecht in de weg. Van een onbehoorlijke belangenafweging is geen sprake en ook is er geen strijd met het motiveringsbeginsel.

Conclusie

De commissie stelt vast dat de gemeenteraad weloverwogen en op de juiste gronden is overgegaan tot het vestigen van het voorkeursrecht. De commissie adviseert het ingediende bezwaarschrift ongegrond te verklaren en het bestreden besluit in stand te laten.

Zevenbergen, 22 maart 2021

De vaste commissie van advies voor de bezwaarschriften van de gemeente Moerdijk,

de secretaris,	de voorzitter,
	
mr. K. van Gils	mr. J.S.F.M. Bartels