Advies bezwarencommissie dossier 2021000127-2

Advies naar aanleiding van het bezwaarschrift van Vastgoed Parallelweg West B.V. en Houtbuigerij Erven van Haarlem B.V. tegen het besluit van de gemeenteraad van 15 juli 2021

Voorgeschiedenis
Bij besluit van 3 juni 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Culemborg (hierna ook: het college) besloten tot voorlopige aanwijzing ex artikel 6 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) van de percelen gelegen in het plangebied Stationsomgeving/Pavijen I te Culemborg. Op 15 juli 2021 heeft de gemeenteraad van de gemeente Culemborg (hierna ook: de gemeente of verweerder) ingevolge het bepaalde in artikel 5 van de Wvg besloten om de percelen gelegen in het plangebied Stationsomgeving/ Pavijen I te Culemborg vervroegd aan te wijzen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn.

Op 15 juli 2021 heeft de heer F.J. van Drenth namens Vastgoed Parallelweg West B.V. en Houtbuigerij Erven van Haarlem B.V (hierna: bezwaarmaker) pro-forma bezwaar ingediend tegen het collegebesluit van 3 juni 2021. Op 8 september 2021 zijn aanvullende bezwaargronden ingediend. Het bezwaar is tevens gericht tegen het raadsbesluit d.d. 15 juli 2021. Het besluit van het college van 3 juni 2021 is met de inwerkingtreding van het raadsbesluit van 15 juli 2021 komen te vervallen, zodat het bezwaar thans alleen betrekking heeft op het raadsbesluit.

Ontvankelijkheid
Het (thans vervallen) collegebesluit van 3 juni 2021 is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het voorlopig bezwaarschrift is op 15 juli 2021 en derhalve tijdig ingediend. Gelet op artikel 6 lid 3 Wvg wordt het bezwaar mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad van 15 juli 2021, zodat ook tegen dit besluit tijdig bezwaar is ingesteld. Verder is bezwaarmaker aan te merken als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Ook voldoet het bezwaarschrift aan de overige eisen die de Awb stelt aan het indienen van een bezwaarschrift, zodat het bezwaar ontvankelijk is en inhoudelijk kan worden beoordeeld.

Hoorzitting
De hoorzitting heeft digitaal plaatsgevonden op 14 december 2021. Er is met instemming van de aanwezigen een audio opname gemaakt van de hoorzitting. Namens bezwaarmaker was ter zitting aanwezig de heer R. Kleijer. Namens de gemeente waren aanwezig mevrouw I. Keetell, jurist en mevrouw M. Jurrius, procesregisseur.

Bezwaarschrift
Door bezwaarmaker wordt aangevoerd dat geen zorgvuldige belangenafweging heeft plaatsgevonden. Het gevestigde voorkeursrecht zorg voor onzekerheid en belemmert bezwaarmaker in het ondernemerschap. Ook zorg het voor onrust bij bezwaarmaker, diens werknemers en relaties. De huidige ligging bij het station is voor de bereikbaarheid van de ondernemingen van belang. Uitbreiding van de ondernemingen op de bestaande locatie is niet interessant meer vanwege de toekomstige woningbouwplannen. Er zijn geen andere locaties beschikbaar binnen de gemeentegrenzen van Culemborg.
Dit betekent dat de ondernemingen moeten staken of verplaatsen naar buiten de gemeente Culemborg wat leidt tot schade en verlies van banen. Bezwaarmaker is van mening dat deze belangen onvoldoende zijn meegewogen bij de vestiging van het voorkeursrecht.

Verweerschrift
De vertegenwoordiger van de raad heeft gereageerd op het bezwaarschrift met een verweerschrift. Het verweerschrift is aan bezwaarmaker toegestuurd en aan het procesdossier toegevoegd en dient hier als herhaald en ingelast te worden beschouwd. Verweerder is van mening dat het bestreden besluit terecht en op goede gronden is genomen en verzoekt om het bezwaarschrift ongegrond te verklaren.

Beoordeling
Ingevolge de verordening op de bezwarencommissie zijn de bezwaren voorgelegd aan de bezwarencommissie (hierna ook: de commissie). De commissie beoordeelt of de gemeenteraad bij het nemen van het bestreden besluit van 15 juli 2021 de van toepassing zijnde regelgeving juist heeft toegepast en in redelijkheid heeft kunnen besluiten een voorkeursrecht op de percelen gelegen in het plangebied Stationsomgeving/ Pavijen I te Culemborg te vestigen. De commissie overweegt hiertoe het volgende.

Geen behoorlijke belangenafweging
Bezwaarmaker stelt dat in het bestreden besluit geen deugdelijke belangenafweging heeft plaatsgevonden. De vestiging van het voorkeursrecht zorgt voor onzekerheid voor de bedrijfsvoering en -continuïteit. Ook zijn er geen alternatieve locaties binnen de gemeente beschikbaar. Bezwaarmaker meent dat zijn belangen zwaarder dienen te wegen dan de algemene belangen die de raad nastreeft.

Door verweerder wordt aangevoerd dat tegenover de beperking van het eigendomsrecht, de uitvoerige rechtsbescherming staat welke de Wvg aan belanghebbenden biedt. Bovendien is bezwaarmaker vrij in zijn beslissing of hij wel of niet wil overgaan tot verkoop van percelen aan de gemeente. Bezwaarmaker is voorafgaand aan het te nemen raadsbesluit in de gelegenheid gesteld om zienswijzen kenbaar te maken. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. De gemeente is van mening dat op zorgvuldige wijze gebruik is gemaakt van de bevoegdheden welke in de Wvg geboden worden en dat is voldaan aan de voorwaarden welke de Wvg noemt voor het vestigen van een voorkeursrecht.

Verder merkt verweerder op zich te kunnen voorstellen dat bezwaarmaker zich zorgen maakt en zijn situatie als onzeker ervaart omdat over de exacte uitwerking van het plan nog geen zekerheid bestaat. In dit stadium vereist de wet niet van de gemeente dat er een uitgewerkt plan voorhanden is, waarin de percelen van bezwaarmaker zijn opgenomen. Het bestreden besluit leidt er slechts toe, dat indien bezwaarmaker wenst te verkopen, hij eerst de gemeente de gelegenheid moet bieden om de gronden en opstallen te kopen.
De omstandigheid dat bezwaarmaker tijdens de werking van het voorkeursrecht niet de vrijheid heeft zonder meer aan een derde te verkopen is niet van doorslaggevend gewicht en de bezwaarmaker is dat blijkbaar ook niet van plan.

Over het niet voorhanden zijn van een alternatieve locatie merkt verweerder op dat de gemeente niet verplicht is om de bij een aanwijzing ingevolge de Wvg betrokken eigenaren actief te benaderen en/of alternatieve locaties aan te bieden.
De gemeente heeft nu de keuze gemaakt om te onderzoeken of er in het Stationsgebied woningen gerealiseerd kunnen worden. Daarmee kan in dit gebied de woningnood het hoofd worden geboden. Tegelijkertijd vindt de gemeente de aanwezigheid en ontwikkeling van Culemborgse bedrijven óók erg belangrijk. De gemeente wil daarom de ondernemers die mogelijk gevolgen zullen ondervinden van de voorgenomen transformatie van het gebied naar wonen, helpen in het vinden van een nieuwe passende locatie. Liefst binnen de gemeentegrenzen. Hierover worden/zijn door de gemeente en bezwaarmaker al regelmatig gesprekken gevoerd.

Hoewel de commissie begrijpt dat de gevolgen van de Wet voorkeursrecht gemeenten voor bezwaarmaker nadelig zijn en hierdoor sprake is van een inbreuk op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, merkt de commissie op dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (o.a. in de uitspraak ECLI:NL:RVS:2014:3786) heeft vastgesteld dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht maakt, waarbij niet kan worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de rechten van de eigenaar. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarmaker als eigenaar van de percelen niet langer de hem toekomende eigendomsrechten zou kunnen uitoefenen, maar uitsluitend dat hij - indien hij tot vervreemding zou willen overgaan - eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen de gronden te kopen. Dat in dit concrete geval onvoldoende waarde is gehecht aan de belangen van bezwaarmaker is de commissie niet gebleken. in de Wvg is reeds een redelijk evenwicht bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de rechten van de eigenaar. Niet gesteld door bezwaarmaker, althans voor de commissie niet aannemelijk gemaakt, is dat deze belangenafweging in zijn geval onredelijk is, dan wel zodanige gevolgen heeft dat een andere belangenafweging gemaakt had moeten worden.

Zoals door verweerder aangegeven, is het vinden van een alternatieve locatie geen verplichting, die verbonden is aan het vestigen van een voorkeursrecht. De gemeente heeft aangegeven wel bereid te zijn hierin mee te denken en te faciliteren in de volgende stappen naar herhuisvesting.

De commissie meent gelet op het bovenstaande dat er geen aanleiding is voor het oordeel dat de raad in redelijkheid niet het algemeen belang dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming niet wordt belemmerd zwaarwegender heeft kunnen achten dan de belangen, waarop bezwaarmaker een beroep heeft gedaan. De commissie acht het bezwaar derhalve ongegrond.

Conclusie
De commissie is van oordeel dat de raad in redelijkheid een voorkeursrecht kon vestigen op de aan bezwaarmaker toebehorende gronden en concludeert dat het bestreden besluit terecht en op goede gronden tot stand is gekomen en derhalve in stand kan blijven.

Advies
De commissie adviseert de raad om, met inachtneming van het voorgaande, als volgt te beslissen op het door bezwaarmaker ingediende bezwaarschrift gericht tegen het besluit van de gemeenteraad van 15 juli 2021, waarbij een voorkeursrecht is gevestigd op de percelen gelegen in het plangebied Stationsomgeving/ Pavijen I in Culemborg:
1. bezwaarmaker ontvankelijk te verklaren in het bezwaar;
2. het bezwaar ongegrond te verklaren en het bestreden besluit in stand te laten.

Aldus vastgesteld door de bezwarencommissie op 24 juni 2022,
de voorzitter, de secretaris,

N.E. Joosten A.A. Broekman-Paulussen

Dit advies is digitaal geaccordeerd en daarom niet voorzien van een met de pen gezette handtekening

Bijlage: - wettelijk kader

Bijlage 1 Wettelijk kader

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 5
1.In afwijking van de artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid, komen voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan, of structuurvisie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.
2.Artikel 3, tweede en derde lid, is van toepassing.

Artikel 6
1.Burgemeester en wethouders kunnen gronden voorlopig aanwijzen, mits bij het hiertoe strekkend besluit aan die gronden een niet-agrarische bestemming is toegedacht en het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Het besluit vervalt van rechtswege drie maanden na dagtekening of zoveel eerder als een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing ingevolge artikel 3, 4 of 5 in werking treedt.
2.De artikelen 3, tweede en derde lid, 10 tot en met 15, 24 en 26 zijn van overeenkomstige toepassing.
3.Indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, wordt het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Artikel 10
1. Een vervreemder kan eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.
2. Het bepaalde in het vorige lid geldt niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge
a**.** een overeenkomst tussen bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of met een pleegkind. Onder pleegkind wordt verstaan degene, die duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
b**.** verdeling van een huwelijksgemeenschap of een nalatenschap;
c**.** een uiterste wilsbeschikking;
d. een overeenkomst met de Staat, een provincie, een waterschap of een door Ons aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het openbaar belang werkzame rechtspersoon. Onze aanwijzing wordt in de *Staatscourant* bekendgemaakt;
e**.** een verkoop krachtens wetsbepaling of bevel des rechters of een executoriale verkoop, met dien verstande dat ingeval van een onderhandse executoriale verkoop als bedoeld in artikel 3: 268, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek de voorzieningenrechter niet beslist omtrent het verzoek tot onderhandse verkoop zolang niet het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om, gelet op het gunstiger bod, een bod te doen;
f**.** een overeenkomst, betrekking hebbende op gronden die zijn aangewezen bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met artikel 5 of 6, gesloten met een pachter aan wie ten aanzien van deze gronden ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit een voorkeursrecht toekwam als bedoeld in artikel 378 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.
3. Voorts geldt het bepaalde in het eerste lid niet ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de vervreemder betreffende een onroerende zaak, voorzover:

a. vervreemding geschiedt aan een in die overeenkomst met name genoemde partij, en een tegen een in die overeenkomst met name genoemde prijs, dan wel tegen een volgens die overeenkomst bepaalbare prijs, en
b. de overeenkomst is ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, voordat een besluit tot aanwijzing of voorlopige aanwijzing in werking is getreden, en
c. de vervreemding geschiedt binnen zes maanden na de dag van de inschrijving van de overeenkomst in de openbare registers als bedoeld onder b.
4. Een overeenkomst als bedoeld in het derde lid, aanhef, kan worden ingeschreven in de openbare registers, bedoeld in het derde lid, mits deze is vervat in een akte. De inschrijving heeft het rechtsgevolg dat voor de vervreemder niet de verplichting zoals bedoeld in het eerste lid ontstaat, voorzover is voldaan aan de in het derde lid, onder a, b en c, genoemde vereisten.
5. Het derde lid is telkens gedurende een periode van drie jaar op een overeenkomst als bedoeld in dat lid met betrekking tot een bepaalde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, en de daarin met name genoemde vervreemder of verkrijger, slechts één maal van toepassing. De periode van drie jaar vangt aan op de datum van eerste inschrijving in de openbare registers. Onder verkrijger wordt in dit geval verstaan de partij waarmee een overeenkomst is gesloten.
6. Het eerste lid geldt eveneens niet indien burgemeester en wethouders op aanvraag van een vervreemder op grond van door die vervreemder aannemelijk gemaakte gewichtige redenen daartoe besluiten. Zij kunnen daarbij beperkingen opleggen.

Artikel 11
1. Ter voldoening aan artikel 10, eerste lid, bericht de vervreemder aan burgemeester en wethouders bij aangetekende brief dat hij in beginsel bereid is over te gaan tot vervreemding van het desbetreffende goed aan de gemeente tegen nader overeen te komen voorwaarden.
2. De opgave, bedoeld in het eerste lid, bevat een opgave van het goed dat onderwerp uitmaakt van de voorgenomen vervreemding alsmede ten aanzien van de desbetreffende onroerende zaken:
a. de kadastrale aanduiding;
b. de grootte van elk van de desbetreffende percelen volgens de kadastrale registratie;
c. de grootte van een perceelsgedeelte, indien het aanbod betrekking heeft op een gedeelte van een onroerende zaak.
3. Indien de opgave betrekking heeft op onroerende zaken die slechts ten dele in de aanwijzing of voorlopige aanwijzing zijn opgenomen maar een samenhangend geheel vormen, kan de vervreemder onverminderd afdeling 11 van titel 5 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, eisen dat dit geheel van onroerende zaken wordt betrokken in de mogelijke vervreemding aan de gemeente.
4. De vervreemder kan eisen dat in de vervreemding wordt betrokken het bedrijf of de onderneming waarin de onroerende zaken als onderdeel daarvan worden geëxploiteerd.

Artikel 12
1. Burgemeester en wethouders besluiten binnen zes weken na ontvangst van de opgave of de gemeente al dan niet in beginsel bereid is het goed tegen nader overeen te komen voorwaarden te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen.
2. Indien burgemeester en wethouders binnen de termijn, genoemd in het eerste lid, beslissen niet bereid te zijn het goed te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen heeft de vervreemder gedurende drie jaar na die beslissing de vrijheid tot vervreemding aan derden voorzover het betreft het in zijn aanbod vermelde goed. De vervreemding betreft alle in de opgave vermelde goederen tezamen, met inbegrip van het gedeelte en van het bedrijf of de onderneming, waarvan de vervreemder bij het verstrekken van die opgave ingevolge artikel 11, derde of vierde lid, heeft geëist dat het mede in de verkoop zou worden betrokken.

3. Bij overschrijding van de termijn, genoemd in het eerste lid, is het tweede lid van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat de in dat lid genoemde periode van drie jaar aanvangt na verloop van die termijn.

Artikel 13

1. Indien burgemeester en wethouders en de vervreemder in onderhandeling zijn getreden ter bepaling van de vervreemdingsvoorwaarden en gehandeld is overeenkomstig de artikelen 11 en 12, eerste lid, kan de vervreemder aan burgemeester en wethouders verzoeken om binnen vier weken de rechter te verzoeken een oordeel over de prijs te geven.
2. Bij hun verzoekschrift overleggen burgemeester en wethouders een gewaarmerkt afschrift van het verzoek van de vervreemder.
3. Bij overschrijding van de in het eerste lid genoemde termijn of indien burgemeester en wethouders schriftelijk weigeren een verzoekschrift in te dienen, is artikel 12, derde lid, van overeenkomstige toepassing.
4. De rechtbank benoemt een of meer deskundigen die zo spoedig mogelijk aan de rechtbank advies over de prijs uitbrengen. Bij het ten behoeve van het advies uit te voeren onderzoek wordt onder meer de ligging en de gesteldheid van de desbetreffende onroerende zaak betrokken. De rechtbank oordeelt met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet.
5. De rechtbank doet binnen zes maanden na ontvangst van het verzoekschrift bij beschikking uitspraak. Van de beschikking van de rechtbank staat uitsluitend beroep in cassatie open.
6. De kosten van de rechterlijke procedure, het deskundigenadvies alsmede de redelijkerwijs door de vervreemder voor rechtsbijstand en andere deskundige bijstand gemaakte kosten komen ten laste van de gemeente. Indien de rechter daartoe termen vindt in de omstandigheden van het geval, is deze bevoegd de kosten geheel of gedeeltelijk te compenseren.
7. Indien door schriftelijke intrekking van het verzoek door burgemeester en wethouders de procedure tussentijds wordt beëindigd, heeft de vervreemder gedurende drie jaar na de intrekking de vrijheid tot vervreemding aan derden voorzover het betreft het in zijn opgave vermelde goed. De rechter beslist dan bij beschikking over de kosten, bedoeld in het zesde lid.

Artikel 14

Indien de vervreemder binnen drie maanden, te rekenen van de dag van onherroepelijk worden van de beschikking, bedoeld in artikel 13, vijfde lid, bij aangetekende brief aan de gemeente verlangt dat deze het betrokken goed verkrijgt, is de gemeente verplicht haar medewerking te verlenen aan de totstandkoming van een notariële akte tot levering aan haar van het betrokken goed tegen betaling aan de vervreemder van de bij onherroepelijke rechterlijke beschikking bepaalde prijs.

Artikel 15

1. De vervreemder kan de rechtbank verzoeken te bepalen dat de gemeente wegens de bijzondere persoonlijke omstandigheden van de vervreemder gehouden is medewerking te verlenen aan de overdracht tegen een door de rechtbank vast te stellen prijs van het goed, dat is vervat in de opgave, bedoeld in artikel 11, eventueel met inbegrip van de ingevolge het derde en vierde lid van dat artikel mede in die opgave vermelde bestanddelen.
2. Het met redenen omkleed verzoekschrift kan worden gedaan binnen twee maanden te rekenen van de dag:
a. waarop burgemeester en wethouders de termijn, bedoeld in artikel 13, eerste lid, hebben overschreden of indien zij schriftelijk weigeren een verzoekschrift in te dienen;
b. waarop de intrekking, bedoeld in artikel 13, zevende lid, van het verzoek ter griffie is ontvangen.
3. De rechtbank doet binnen zes maanden na ontvangst van het verzoekschrift bij beschikking uitspraak over het verzoek en bij toewijzing daarvan tevens over de prijs.

Zij beoordeelt of het redelijk is dat vervreemding aan de gemeente, gezien de bijzondere persoonlijke omstandigheden die terzake van belang kunnen zijn, achterwege zou blijven. Van de beschikking staat uitsluitend beroep in cassatie open.
4. Bij afwijzing van het verzoek heeft de vervreemder gedurende drie jaar na het onherroepelijk worden van de rechterlijke beschikking de vrijheid tot vervreemding aan derden voorzover betreft het in zijn opgave, bedoeld in artikel 11, vermelde goed. De vervreemding betreft alle in de opgave vermelde goederen tezamen, met inbegrip van het gedeelte en van het bedrijf of de onderneming, waarvan de vervreemder bij het verstrekken van die opgave ingevolge artikel 11, derde of vierde lid, heeft geëist dat het mede in de verkoop zou worden betrokken.
5. De artikelen 13, vierde en zesde lid, en 14 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 24
De inschrijving in de in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde openbare registers van een akte, behelzende een vervreemding anders dan aan de gemeente, vindt alleen plaats indien op het in te schrijven stuk is opgenomen een notariële verklaring, houdende dat op de betrokken onroerende zaak geen aanwijzing of voorlopige aanwijzing in de zin van deze wet van toepassing is, hetzij dat de vervreemding niet in strijd is met deze wet.
2. Voor de toepassing van het vorige lid wordt met de daar bedoelde notariële verklaring gelijkgesteld de verklaring van een persoon bedoeld in artikel 91 van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek, die overeenkomstig het daar bepaalde een onderhandse akte tot levering heeft opgesteld.

Artikel 26
1. Een gemeente kan de nietigheid inroepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan haar in deze wet geregelde voorkeurspositie.
2. Het verzoek moet worden gedaan binnen acht weken nadat de gemeente een afschrift heeft ontvangen van de akte waarin de desbetreffende rechtshandeling is vervat bij de rechtbank van het arrondissement waarbinnen de gemeente is gelegen. De gemeente is niet ontvankelijk in haar verzoek indien zij met de desbetreffende rechtshandeling schriftelijk heeft ingestemd.