T R I P

PER E-MAIL

Gemeente Borger-Odoorn
T.a.v. [redacted]
Postbus 3
7875 ZG EXLOO

Per e-mail: [redacted]

mw. mr. [redacted]
Advocaat
Tel.: 058-2347341
Fax: 050-5997977
[redacted]

Groningen, 11 november 2022

Inzake : Aanvullend advies inzake executoriaal beslag en wijziging bestemmingsplan
Onze ref. : 32201282
Documentnr. : 70796792v1

Geachte [redacted],

I. Inleiding

Op 4 oktober 2022 hebben wij uw gemeente geadviseerd omtrent de vraag in hoeverre een executoriaal beslag gevolgen heeft op de beoordeling van de economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan. Daarin hebben wij toegelicht aan de hand van rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: "de Afdeling"), dat het executoriale beslag onzes inziens niet rechtstreeks aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Graag verwijs ik u daarvoor naar het advies zoals bijgesloten. Naar aanleiding van een uitspraak van 26 oktober 2022 van de Afdeling over het bestemmingsplan 'Feyenoord City', is vanuit de raad opnieuw de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan 'Buitengebied Middenweg Ees' ter discussie gesteld. Ons is gevraagd of de uitspraak inzake Feyenoord City tot aanpassing leidt van onze conclusies in ons eerder gegeven advies. Dit is niet het geval. Graag lichten wij dit toe.

II. Onze visie op de uitspraak inzake Feyenoord City

In ons advies van 4 oktober 2022 hebben we aan de hand van rechtspraak van de Afdeling toegelicht dat het executoriale beslag onzes inziens geen belemmering vormt voor de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Dit zou slechts het geval zijn als de initiatiefnemer als gevolg daarvan wegens betalingsproblemen op omvallen staat én er geen andere

partijen zijn die de bestemming kunnen realiseren. Deze situatie kan zich voordoen in geval van de realisatie van een specifieke ontwikkeling zoals een voetbalstadion waarbij geldt dat het gebruik daarvan afhankelijk is van een concrete gegadigde. Hiervan was sprake in de uitspraak van 6 augustus 2014 en de uitspraak van 28 oktober 2015 van de Afdeling waarnaar wij ook verwijzen in ons advies.

De uitspraak van 26 oktober 2022 inzake het bestemmingsplan 'Feyenoord City' betreft een soortgelijke kwestie als de hiervoor genoemde uitspraken. In dat plan is het nieuwe voetbalstadion van Feyenoord een wezenlijk onderdeel van de (her)ontwikkeling. Vanwege de onzekerheid over de commitment van de beoogde hoofdgebruiker van het nieuw te bouwen stadion en de onzekerheid over de vereiste financiële middelen, oordeelde de Afdeling dat de raad had moeten inzien dat het plan op voorhand niet uitvoerbaar was. Juist vanwege de exclusieve positie van de voetbalclub als de enige mogelijke gebruiker van het stadion had naar het oordeel van de Afdeling buiten twijfel moeten staan dat die partij ook daadwerkelijk gebruik zou gaan maken van het stadion. Ter onderbouwing daarvan verwijst de Afdeling naar de uitspraak van 6 augustus 2014.

Kortom, ook in deze zaak waren geen andere marktpartijen voorhanden die de in het plan voorziene ontwikkelingen konden realiseren. Daarmee is de uitspraak een bevestiging van onze bevindingen zoals weergegeven in ons advies van 4 oktober 2022 en geldt daarmee als aanvulling op de door ons aangehaalde rechtspraak.

III. Conclusie

Deze uitspraak geeft aldus geen aanleiding om ons advies te herzien. Indien het gaat om een ontwikkeling waarbij er geen andere gegadigden zijn om de bestemming te realiseren, dan kan dit reden zijn om het bestemmingsplan niet uitvoerbaar te achten. Deze specifieke situatie doet zich in dit geval echter niet voor. Het is namelijk goed denkbaar dat andere partijen de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling, een graszodenbedrijf, zouden kunnen realiseren.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

- Bijlage zoals voornoemd

Bijlage 1

T R I P
ADVOCATEN
NOTARISSEN

T R I P

PER E-MAIL

Gemeente Borger-Odoorn
T.a.v. [redacted]
Postbus 3
7875 ZG EXLOO

Per e-mail [redacted]

Mw. Mr. [redacted]
Advocaat
Tel.: 050-5997931
Fax: 050-5997977
[redacted]

Groningen, 4 oktober 2022

Inzake : Executoriaal beslag en wijziging bestemmingsplan
Onze ref. : 32201282
Documentnr. : 70719288v1

Geachte [redacted],

I. Inleiding

De gemeente Borger-Odoorn heeft op 10 maart 2022 het bestemmingsplan Buitengebied – Middenweg Ees als ontwerp ter inzage gelegd. Dit plan voorziet in het mogen oprichten van een graszodenbedrijf op een nog onbebouwd perceel aan de Middenweg te Ees. Het oprichten van een graszodenbedrijf is op grond van het huidige bestemmingsplan niet toegestaan, zodat een wijziging van het bestemmingsplan is vereist.

Voor de vaststelling van het bestemmingsplan is onder meer van belang dat wordt aangetoond dat het plan economisch uitvoerbaar is. Hiervan leek in eerste instantie sprake te zijn. De kosten voor de uitvoering van het plan worden gedragen door de initiatiefnemer en er zal een planschadeovereenkomst worden gesloten met de initiatiefnemer. Intussen is echter gebleken dat op de percelen een executoriaal beslag ligt. Naar aanleiding hiervan is zowel door de wethouder als door de gemeenteraad de vraag gesteld of het executoriaal beslag een belemmering vormt voor de economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. In dat kader is TRIP gevraagd om hierover op hoofdlijnen te adviseren. Wij zullen dit doen aan de hand van relevante rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de "Afdeling" of "ABRvS"). Hierna zal eerst worden ingegaan wat het gevolg is van het executoriaal beslag en welke mogelijke scenario's dat met zich brengt.

II. Feitelijke analyse

Het (juridische) gevolg van het executoriaal beslag is dat de eigenaar van het perceel niet langer beschikkingsbevoegd is. Of dat invloed heeft op de uitvoerbaarheid is niet gegeven. Immers: de bestemming kan (door de eigenaar) in beginsel uitstekend worden gerealiseerd zonder dat de grond wordt verkocht. Ook in het eventuele geval dat de eigenaar niet betaalt én vervolgens uitwinning door executieveiling plaatsvindt, doen zich niet noodzakelijkerwijs uitvoerbaarheidsproblemen voor: de grond komt dan op de markt en komt dus juist beschikbaar voor kopers die het willen gebruiken voor de nieuwe functie. Aldus bezien is er dus geen directe relatie tussen de uitvoerbaarheid en het beslag.

Er is hoogstens sprake van een indirecte relatie. Zo'n indirecte relatie kan bestaan als het executoriale beslag een indicatie zou zijn dat de initiatiefnemer in betalingsproblemen verkeert. Als die betalingsproblemen zó groot zouden zijn dat een faillissementsscenario volgt, dan is in elk geval deze initiatiefnemer mogelijkerwijs niet meer beschikbaar om de functie te realiseren. Ik merk echter op dat deze redenering op nogal wat vooronderstellingen steunt, waarvan de vraag is of deze juist zullen blijken. Executoriaal beslag onder de eigenaar van de grond hoeft helemaal niet te betekenen dat deze in betalingsproblemen verkeert, laat staan dat een faillissement aanstaande is. Of een eventueel faillissement van de eigenaar iets betekent voor de initiatiefnemer is evenmin zeker. Dat zou het geval kunnen zijn als het dezelfde (rechts)persoon betreft, maar dat is ons niet bekend. In het worst case-scenario is de eigenaar óók de initiatiefnemer en leidt het executoriale beslag tot een faillissement van de initiatiefnemer. Ook in dat scenario menen wij evenwel dat de raad in redelijkheid niet hoeft te twijfelen aan de uitvoerbaarheid van het plan. Immers is er geen reden aan te nemen dat er geen andere initiatiefnemers zouden kunnen zijn die deze bestemming kunnen realiseren.

Graag lichten wij dat toe.

III. Juridische analyse

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dient de gemeenteraad te motiveren dat het plan binnen de planperiode uitvoerbaar is. Dit volgt uit artikel 3.1.6, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt dat het in de praktijk niet vaak voorkomt dat de Afdeling een bestemmingsplan vernietigt wegens de onuitvoerbaarheid daarvan. Een analyse van rechtspraak laat zien dat de Afdeling het oordeel van de raad terughoudend toetst. In dat kader hanteert de Afdeling de volgende standaardoverweging:

> ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1667
>
> *"3.5. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen niet uitvoerbaar is."*

In een uitspraak van 28 oktober 2015 van de Afdeling speelde een soortgelijke discussie, namelijk of voldoende zekerheid zou bestaan over de uitvoerbaarheid van een bestemmings- en aanpassingsplan. Het plan voorzag in een grootschalige leisure-ontwikkeling op het terrein van een voormalige kazerne. Daarin was onder andere een voetbalstadion ingepast. Appellanten betoogden dat de raad volgens hen niet inzichtelijk heeft gemaakt dat onder de private partijen voldoende bereidheid bestond om het aanpassingsplan te verwezenlijken. Hierdoor zou het plan niet langer uitvoerbaar zijn. Ter onderbouwing hiervan hebben zij aangevoerd dat de aanvankelijk beoogde gegadigde voor de verwezenlijking van onder andere het voetbalstadion, zich uit het project heeft teruggetrokken.

In de tussenuitspraak in diezelfde zaak overwoog de Afdeling, voor zover relevant, dat gelet op het feit dat de voetbalclub de enige bespeler van het stadion had kunnen zijn, de raad niet in redelijkheid heeft kunnen aannemen dat geen belemmeringen aanwezig zijn die zich tegen de realisering van het stadion binnen de planperiode verzetten (ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2929, r.o. 9.9). Als gevolg hiervan is de raad opgedragen om de mogelijkheid van een voetbalstadion te laten vervallen in het plan. Vervolgens is in de einduitspraak uiteindelijk komen vast te staan dat er wel degelijk concrete gegadigden zijn om het plan te realiseren, zodat het plan financieel-uitvoerbaar moet worden geacht. Zie:

> ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3291
>
> *"9.3 (...) Met betrekking tot het betoog dat onvoldoende zekerheid bestaat over de uitvoerbaarheid van het aanpassingsplan, wordt als volgt overwogen. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financieel-economische uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad bij de vaststelling van het plan op voorhand had moeten inzien dat het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd. In dit geval is voor de realisering van de in het plan voorziene ontwikkelingen een concrete gegadigde voorhanden. Niet is gebleken dat voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan de betrokkenheid van de thans beoogde ontwikkelaar van doorslaggevende betekenis is. Het is denkbaar dat ook één of meerdere andere marktpartijen de desbetreffende ontwikkelingen zouden kunnen uitvoeren. [appellant sub 7] en [appellant sub 1B] hebben het tegendeel niet aannemelijk gemaakt. Het aangevoerde geeft derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan financieel-economisch niet uitvoerbaar is."* (Onderstreping toegevoegd)

Verder volgt ook uit rechtspraak van de Afdeling dat voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan de betrokkenheid van de ontwikkelaar en eigenaar van de gronden niet van doorslaggevende betekenis is. Zolang inzichtelijk is dat één of meer andere marktpartijen de in het plan voorziene ontwikkelingen zou(den) kunnen realiseren, betekent niet dat op voorhand moet worden aangenomen dat het plan als zodanig niet uitvoerbaar is (ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:864, r.o. 9.2). Een bestemmingsplan regelt immers niet door welke gegadigde het moet worden uitgevoerd (zie o.a. ABRvS ECLI:NL:RVS:2022:1992, r.o. 9.4; ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:20179, r.o. 7.2).

T R I P

IV. Conclusie

Het executoriale beslag staat niet rechtstreeks in de weg aan de uitvoerbaarheid van het plan. Indirect kan het er invloed op hebben als het een indicatie zou zijn dat de initiatiefnemer wegens betalingsproblemen op omvallen staat én er geen anderen zijn die de bestemming kunnen realiseren. Of dat eerste het geval is, is ons onbekend en in elk geval niet de enige verklaring voor het beslag. Het tweede komt ons in dit geval niet aannemelijk voor. Ook andere marktpartijen kunnen ter plaatse immers een graszodenbedrijf oprichten, waarvoor zij de grond dan (goedkoop) kunnen kopen op de executieveiling. Gelet hierop, heeft het executoriaal beslag naar onze visie niet tot gevolg dat de raad vanwege het executoriale beslag op voorhand moet inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen niet uitvoerbaar is.

Met vriendelijke groet

