



Verbreiding van het voorkeursrecht Omgevingswet voor situaties met gelijkblijvende functie

Van Sandick Advies en TU Delft



Onderzoek verbreding van het voorkeursrecht Omgevingswet voor situaties met gelijkblijvende functie

Eindrapport

17 januari 2025

Van Sandick Advies
drs. H.W. van Sandick

TU Delft
mr. dr. F.A.M. Hobma
ir. H.W. de Wolff

Inhoud

1. Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Onderzoeksvragen.....	4
1.3 Onderzoeksaanpak	5
2. Het voorkeursrecht	6
2.1 Ontwikkeling van het voorkeursrecht: de Wet voorkeursrecht gemeenten.....	6
2.2 Wet agrarisch grondverkeer	8
2.2 Regeling in de Omgevingswet	9
2.3 Nadere beschouwing van de vestigingsgronden van een voorkeursrecht	14
2.4 Conclusies over reikwijdte van het huidige voorkeursrecht	20
2.5 Toepasbaarheid voorkeursrecht bij vakantieparken, agrarisch gebruik en ondermijning	21
3. Verkenning buitenlandse rechtsstelsels	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Frankrijk.....	26
3.3 Duitsland	28
3.4 Vlaanderen	29
3.5 Beantwoording van de deelvraag.....	30
4. Resultaten van de enquête, interviews en expertmeeting	32
4.1 Enquête en interviews	32
4.2 Expertmeeting over het concept-advies	34
5. Verkenning van de mogelijkheden voor verbreding van de grondslagen van het voorkeursrecht	36
5.1 Overzicht mogelijke verruimingen grondslagen voorkeursrecht.....	36
5.2 Verruimingsoptie 1: Schrappen van de uitzondering voor agrarische gronden.....	39
5.3 Verruimingsoptie 2: bevoegdheid voor specifieke verruimingen.....	39
5.4 Verruimingsoptie 3: bevoegdheid tot toepassing voor nader te bepalen beleidsdoel zonder afwijkend gebruik	40
5.5 Beoordeling: aansluiting bij de doelstellingen van de Omgevingswet	40
5.6 Juridische beoordeling	41
5.7 Juridische toepassing bij vakantieparken, agrarische functie en ondermijning	44
6. Onderzoeksvraag 4: andere mogelijkheden voor vakantieparken	46
7. Samenvattende conclusies en aanbevelingen over verruiming van het voorkeursrecht.....	48
Bijlagen	51

Bijlage 1: Tekst en vertaling van artikel L143-2 in de Code rural et de la pêche maritime	51
Bijlage 2: tekst van § 66 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)	53
Bijlage 3: geïnterviewde personen en aanwezigen expertmeeting	54

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Van Sandick Advies en de TU Delft verzocht een onderzoek te verrichten naar een mogelijke verbreding van het voorkeursrecht op grond van de Omgevingswet. Het Ministerie noemt twee concrete aanleidingen voor het onderzoek. De eerste benoemt de Minister in de bijlage bij een brief over de aanpak van problemen bij vakantieparken¹:

“[...] Het instrument [voorkeursrecht] leent zich echter niet voor het reguleren van eigendomsverhoudingen. Ik ga met gemeenten in gesprek om te verkennen in hoeverre het voorkeursrecht in de praktijk wel toepasbaar is bij vakantieparken. Ook ga ik onderzoeken of de inzetbaarheid van het voorkeursrecht verbreed kan worden naar gevallen dat geen sprake is van een functiewijziging of moderniseringslocatie.”

Het Ministerie verzoekt in de uitvraag daarnaast naar mogelijkheden tot verbreding van het voorkeursrecht voor agrarische gronden. "Kortgezegd, de functie is agrarisch en moet agrarisch blijven, bijvoorbeeld van intensieve naar extensieve landbouw. Gedacht wordt om het instrument voorkeursrecht daarvoor in te zetten om zo grip te houden op het gebruik van de grond."

Ter aanvulling het volgende over vakantieparken. Bij een aantal vakantieparken is sprake van (dreigende) verloedering. Gemeenten zoeken naar mogelijkheden om grip te krijgen op vastgoedtransacties van parken of objecten waarbij van tevoren duidelijk is dat deze op termijn, maatschappelijk gezien, tot negatieve effecten gaan leiden (uitponding, illegaal gebruik, ondermijning et cetera). Een voorkeursrecht zou daarbij de overheid kunnen helpen.

De hoofdvraag waarop dit onderzoek een antwoord wil geven is dus de vraag of en hoe het voorkeursrecht verbreed kan worden bij gelijkblijvende functie. In de uitvraag voor dit onderzoek heeft het Ministerie verzocht om ook internationale voorbeelden te betrekken en aan te geven hoe de regelgeving zou kunnen worden aangepast.

Daarnaast vraagt het Ministerie om te verkennen of er andere oplossingsrichtingen zijn voor de genoemde problemen van vakantieparken.

1.2 Onderzoeksvragen

Op basis van de uitvraag hebben wij vier onderzoeksvragen onderscheiden:

Onderzoeksvraag 1. Zijn er mogelijkheden tot verbreding van het voorkeursrecht zonder functiewijziging of aanwijzing als moderniseringslocatie (dus bij gelijkblijvend gebruik)?

Dat betreft in ieder geval vakantieparken en agrarisch gebruik.

¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 32 847, nr. 1176 (kamerbrief Vervolgaanpak vakantieparken)

Onderzoeksvraag 2. Bestaat in enkele met Nederland vergelijkbare rechtsstelsels de mogelijkheid voor de overheid om het voorkeursrecht (of een daarmee vergelijkbaar instrument) toe te passen op onroerende zaken waarvoor geen functiewijziging is voorzien?

Onderzoeksvraag 3: Hoe zou de regelgeving kunnen worden aangepast?

Onderzoeksvraag 4. Welke mogelijkheden zijn er nog meer voor vakantieparken te bedenken, als verbreding van het voorkeursrecht niet realiseerbaar of effectief is?

1.3 Onderzoeksaanpak

Door het Ministerie aangegeven methodes zijn: bureauonderzoek, inclusief internationale vergelijking en gesprekken, een enquête en interviews.

Dat heeft geleid tot de volgende aanpak:

- a. Onderzoek verbreding voorkeursrecht op basis van bureauonderzoek.
- b. Quick scan internationaal vergelijkend onderzoek met vergelijkbare landen op basis van bureauonderzoek. Toetsing door buitenlandse experts.

c. Enquête onder gemeenten over:

- 1. De toepasbaarheid van het voorkeursrecht bij vakantieparken;
- 2. Wenselijkheid en mogelijkheden verbreding van het voorkeursrecht;
- 3. Andere nieuwe wettelijke mogelijkheden voor aanpak problematiek vakantieparken.

Uitvraag voor de enquête onder gemeenten is gedaan via de contactgroep grondzaken van de VNG, waar circa 60 gemeenten mee worden bereikt, en bij de gemeenten die meegewerkt hebben aan onderzoeken naar vakantieparken. Tevens is de enquête voorgelegd aan enkele medewerkers van provincies.

d. Interviews

Er zijn enkele interviews gehouden ter verdieping van het inzicht in de mogelijke rol van een voorkeursrecht bij de problematiek van vakantieparken.

e. Expertmeeting over het concept-advies

In overleg met opdrachtgever is een expertgroep samengesteld, die het concept-advies heeft besproken.

f. Bijstelling concept-advies naar aanleiding van de expertmeeting.

g. Advies voor wijziging regelgeving op basis van het bijgestelde advies

Dit onderzoek is uitgevoerd door Van Sandick Advies in samenwerking met de TU Delft. Het bureauonderzoek naar de verbreding van het voorkeursrecht en de enquête is uitgevoerd door drs. H.W. van Sandick. De onderdelen internationale vergelijking en de verkenning van alternatieven voor vakantieparken zijn uitgevoerd door mr. dr. F.A.M. Hobma en ir. H.W. de Wolff van de TU Delft. De overige onderdelen zijn in gezamenlijkheid uitgevoerd.

2. Het voorkeursrecht

2.1 Ontwikkeling van het voorkeursrecht: de Wet voorkeursrecht gemeenten

Het voorkeursrecht, zoals geregeld in de Omgevingswet, houdt in dat als het recht is gevestigd, de eigenaar van een onroerende zaak die deze wil verkopen of op een andere manier wil vervreemden, deze eerst te koop moet aanbieden aan de overheid, namens wie het recht gevestigd is. Het is een inbreuk op het privaatrechtelijke recht van een eigenaar om een onroerende zaak te verkopen aan wie dan ook.

Geschiedenis van de Wet voorkeursrecht gemeenten

De huidige regeling van het voorkeursrecht in de Omgevingswet is grotendeels ontleend aan de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Deze wet is in 1981 aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer en in het Staatsblad gepubliceerd. Vestiging van het voorkeursrecht was gekoppeld aan het bestemmingsplan en (binnen de bebouwde kom) het structuurplan; tijdens de kamerbehandeling is daar de mogelijkheid aan toegevoegd hieraan voorafgaand een voorkeursrecht te vestigen op basis van een aanwijzing door de Kroon. De vestigingsduur bij aanwijzing door de Kroon was maximaal twee jaar; bij koppeling aan het structuurplan was dat twee jaar (te verlengen met een jaar na goedkeuring door GS) en bij het bestemmingsplan totdat de nieuwe bestemming was verwezenlijkt. Enige doelstelling van de wet was in 1976 volgens de memorie van toelichting om de positie van gemeenten bij grondverwerving te versterken ten behoeve van de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid.² Het voorkeursrecht was door de wetgever bedoeld als instrument voor gemeenten, en dan wel voor alle gemeenten. De inwerkingtreding werd in 1981 echter uitgesteld, omdat door de situatie op de woningmarkt gemeenten op dat moment geen behoefte hadden aan grondverwerving. In 1985 is de Wet voorkeursrecht gemeenten in werking getreden als gevolg van een amendement bij de parlementaire behandeling van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, maar slechts voor stads- en dorpsvernieuwinggebieden.³

Een eerste uitbreiding van de werkingssfeer vond plaats in 1996.⁴ Toen is toepassing van de wet mogelijk gemaakt voor alle gemeenten met een uitbreidingstaakstelling voor woningbouw op grond van nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid. Gemeenten met zo'n taakstelling mochten een voorkeursrecht vestigen op alle gronden in hun gemeente. Daarnaast werd het mogelijk gemaakt het voorkeursrecht te vestigen voordat een structuurplan of bestemmingsplan werd vastgesteld zonder dat hiervoor een apart besluit van de Kroon noodzakelijk was. Ook werd de werkingsduur van een voorkeursrecht op grond van een bestemmingsplan beperkt tot tien jaar. Daardoor kon het voorkeursrecht 16 jaar en drie maanden op een onroerende zaak rusten.

Tevens heeft de regering toen een bredere doestelling geformuleerd. Actieve grondverwerving werd mede nodig geacht voor gemeenten om beter de regie te kunnen voeren bij woningbouw. Volgens de evaluatie in 2015 is regie: "het vermogen om te bepalen dat noodzakelijke woningbouwlocaties tijdig en kwalitatief

² Kamerstukken II, 1975-76, 13713, nr. 3, p.1 (Regeling van een voorkeursrecht van gemeenten bij de verwerving van onroerend goed).

³ Stb. 1984, 619. Kamerstukken 13924 (Wet op de stads- dorpsvernieuwing).

⁴ Stb. 1996, 389 (wet van 4 juli 1996, houdende wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten).

worden gerealiseerd.”⁵ In de Kamerstukken is het begrip regie niet gedefinieerd. De regering noemt in verband met regie twee elementen: ten eerste het als grondeigenaar zelf bepalen wie wat en wanneer realiseert en ten tweede het voorkomen dat grond in handen komt van particulieren die niet tot zelfuitvoering willen overgaan.⁶ In de praktijk hebben gemeenten het begrip regie breder uitgelegd, en daar was ook ruimte voor want ‘regie op woningbouw’ was niet het enige argument om een wettelijk voorkeursrecht mogelijk te maken, maar ook het verruimen van de gemeentelijke mogelijkheden voor grondverwerving zodat vanuit een eigendomsrol gestuurd kan worden binnen de locatieontwikkeling. Regie is ook het voorkeursrecht inzetten om de eigendomsverhoudingen te bevriezen zodat er geen nieuwe mogelijke ongewenste partijen kunnen toetreden, en het sturen van de toedeling van gronden, namelijk door in te stemmen met een grondtransactie tussen particuliere eigenaren als de koper een overeenkomst over de ontwikkeling met de gemeente heeft gesloten. De vestiging van een voorkeursrecht is soms ook een gevolg van afspraken tussen een gemeente en een grondeigenaar, waarmee wordt samengewerkt.

Het voorkeursrecht zou ook kunnen bijdragen aan prijsdemping en het tegengaan van speculatie. En tenslotte zou het voorkeursrecht ook leiden tot meer inzicht in de bewegingen op de grondmarkt.⁷

Op 1 februari 2004 is het bereik van het voorkeursrecht verbreed. Ook gemeenten zonder uitbreidingstaakstelling mochten er voortaan gebruik van maken.⁸ Tevens is toen buiten discussie gesteld dat het voorkeursrecht ook voor zelfstandige (niet aan verstedelijking gekoppelde) regionaal groenprojecten zou kunnen worden gebruikt. De Omgevingswet heeft die brede reikwijdte overgenomen.

In 2008 is in de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening de bevoegdheid tot vestiging en gebruik ook toegekend aan provinciale staten en aan de minister van VROM.⁹ Ook die verbreding is overgenomen in de Omgevingswet, zij het dat in plaats van de Minister van VROM, de Minister van BZK, waar ruimtelijke ordening en wonen inmiddels onder viel, werd aangewezen.

Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten

Uit de evaluatie van de Wvg in 2015 bleek dat het voorkeursrecht een effectief verwervingsinstrument kan zijn. Tussen 1992 en 2015 hebben gemeenten met 9.150 aktes van levering 52.000 percelen waarop een voorkeursrecht rustte verworven, met een totale oppervlakte 42.700 ha.¹⁰ Ongeveer 88% van de gronden werd aangekocht voor uitleg en 12% voor herstructurering. Bij het voorkeursrecht als verwervingsinstrument moet worden opgemerkt dat gemeenten de meeste gronden hebben verworven door een actief aankoopbeleid te voeren. In een minderheid van de gevallen is de aankoop een gevolg van een aanbidding van de onroerende zaak door de eigenaar. In de meeste gevallen verkopen de gemeenten de aangekochte gronden weer aan een andere partij onder bepaalde privaatrechtelijke voorwaarden.

⁵ SIRA Consulting, Van der Heijden Grondbeleid: Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten, 2015, p.55.

⁶ Kamerstukken II, 1994-95, 24235, nr. 3 (Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten).

⁷ Kamerstukken II, 1994-95, 24235, nr.3, p. 3-4 (wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten).

⁸ Stb. 2003, 562 en 2004, 28. Kamerstukken nummer 28236: (Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (verbreding reikwijdte)).

⁹ Stb. 2008, 180 (Kamerstukken 30938 (Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening)).

¹⁰ SIRA Consulting, Van der Heijden Grondbeleid, Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten, 2015, p. 41.

De onderzoekers concluderen in de evaluatie ook dat de regiefunctie ook is gerealiseerd, zij het op verschillende manieren.

In de evaluatie is aangegeven dat de behoefte aan het verwerven van gronden zich voordoet als er sprake is van:

- Strategische gronden;
- Maatschappelijk functies;
- Infrastructuur;
- Veilig stellen van gronden voor partijen die bereid zijn om de integrale gebiedsontwikkeling te realiseren en daarover met de gemeente afspraken hebben gemaakt;
- Het voorkomen dat andere partijen zich op de grondmarkt begeven;
- De wens tot optimale sturing op programma, kwaliteit en economische uitvoerbaarheid.

2.2 Wet agrarisch grondverkeer

Voor wat betreft agrarische functies moet ook aandacht besteed worden aan een andere wet. Er is namelijk in het verleden een wettelijke grondslag gecreëerd voor een voorkeursrecht op gronden met een agrarische functie waarbij de agrarische functie niet hoeft te wijzigen, namelijk voor doelen als reconstructie, landinrichting of herinrichting van het landelijk gebied. Die is opgenomen in de Wet agrarisch grondverkeer (Wag), die op 1 januari 1983 in werking is getreden. Er is echter nooit toepassing gegeven aan de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen. Inmiddels is de wet onbruikbaar, deels omdat de Wag niet is aangepast aan de Omgevingswet en deels omdat een aantal vestigingsgrondslagen vervallen zijn.¹¹

Bovendien zijn er grote verschillen tussen de regeling van de voorkeursrechten in de Wag en de Omgevingswet. Bij de Wag wordt het voorkeursrecht bij amvb gevestigd waardoor er geen bezwaar en beroep openstaat. De amvb vermeldt de doelstellingen van het voorkeursrecht. Het bureau Beheer Landbouwgronden treedt op als verwerver. Na vestiging ziet de procedure er ook anders uit. Wel kan ook hier de rechtbank om prijsvaststelling worden gevraagd.

De regering is van oordeel dat het voorkeursrecht op grond van de Wag niet past in het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. “Niet alleen bestaat het BBL dan niet meer, ook gaat het nieuwe stelsel ervan uit dat

¹¹ De Wag biedt de mogelijkheid om bij amvb gronden aan te wijzen waarop een voorkeursrecht geldt. Dat betreft gronden in de volgende gebieden (artikel 37 lid 2 Wag):

- a. landinrichtingsgebieden, vanaf het moment dat overeenkomstig artikel 18, eerste lid, van de Wet inrichting landelijk gebied een ontwerp voor een inrichtingsplan ter inzage wordt gelegd;
- b. gebieden welke als reservaat zijn aangewezen;
- c. het gebied Midden-Delfland, zoals dit is vastgesteld op grond van de Reconstructiewet Midden-Delfland (*Stb.* 1977, 233);
- d. het gebied Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën, zoals dit is vastgesteld op grond van de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën (*Stb.* 1977, 694);
- e. gebieden, die bij een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3, eerste of tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening na inwerkingtreding van deze wet zijn aangemerkt als gebieden, die als voorkeursgebied kunnen worden aangewezen;
- f. reconstructiegebieden als bedoeld in artikel 1 van de Reconstructiewet concentratiegebieden, vanaf het moment dat overeenkomstig artikel 15, tweede lid, van die wet het ontwerp van het reconstructieplan ter inzage wordt gelegd.

De wetten genoemd onder c, d en f zijn inmiddels ingetrokken of grotendeels vervallen. De wetten genoemd onder a en e zijn vervallen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Onderdeel b zou nog kunnen worden toegepast.

iedere bestuurslaag over de bevoegdheden beschikt die nodig zijn om het beleid uit te voeren.”¹² Een afzonderlijk voorkeursrecht op grond van de Wag is derhalve niet meer opportuun. De Wag wordt ingetrokken.

2.2 Regeling in de Omgevingswet

Het voorkeursrecht is door middel van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (Awg) toegevoegd aan de Omgevingswet. Het voorkeursrecht zoals dat uiteindelijk is vormgegeven in de Wvg is vrijwel geheel overgenomen in hoofdstuk 9 en 16 van de Omgevingswet. De regering koos voor de volgende uitgangspunten:

- de reikwijdte van het voorkeursrecht blijft in beginsel ongewijzigd,
- de vestigingsgrondslagen worden zo min mogelijk verruimd of beperkt,
- de positie van de eigenaar wordt verbeterd.¹³

De regeling heeft inhoudelijk dezelfde doelstellingen als de Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze doelstellingen zijn:

- “versterking van de regisserende rol van de overheid,
- verbetering van de onderhandelingspositie van de overheid op de grondmarkt,
- beheersing van de grondprijzen.”¹⁴

Opzet regeling voorkeursrecht

Bij de toepassing van het voorkeursrecht zijn twee fases te onderscheiden. In de eerste, publiekrechtelijke, fase vestigt het bestuursorgaan het voorkeursrecht op een bepaald gebied. De tweede, privaatrechtelijke, fase betreft de aanbidding van de onroerende zaak aan de overheid en alle vervolgacties.

Vestiging van een voorkeursrecht

Een voorkeursrecht wordt gevestigd met een voorkeursrechtbeschikking, die zelfstandig kan zijn of kan rusten op een omgevingsplan, omgevingsvisie, of programma in de zin van de Omgevingswet.

Artikel 9.1, lid 1, Omgevingswet stelt voor het nemen van een voorkeursrechtbeschikking de eis dat aan de locatie:

- a. in het omgevingsplan een niet-agrarische functie is toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,
- b. in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of in een programma een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedeeld in een omgevingsplan,¹⁵
- c. in de voorkeursrechtbeschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt

¹² Kamerstukken II, 35133, nr. 3, p.45 (memorie van toelichting Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet).

¹³ Kamerstukken II, 2018-19, 35133, nr. 3, p. 65 (Memorie van toelichting Awg).

¹⁴ Kamerstukken II, 2018-19, 35133, nr. 3, p. 63 (Memorie van toelichting Awg).

¹⁵ Uit de tekst van de leden b en c lijkt te volgen dat ook bij een moderniseringslocatie sprake dient te zijn van gebruik dat afwijkt van de functie. Dat is niet de bedoeling van de wetgever geweest.

toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of een programma en niet is toegeëld in een omgevingsplan.

Vereist is derhalve dat aan de grond een functie is of wordt toebedeeld die afwijkt van het huidige gebruik. Daarnaast is de beperking opgenomen dat de toegeëelde of toegedacht functie niet een agrarische functie mag zijn.

Er is ook een verruiming opgenomen. Als het gebruik niet afwijkt van de toegedacht functie of toegeëelde functie, mag toch een voorkeursrecht gevestigd worden als de locatie is aangewezen als moderniseringslocatie: een locatie waar de gemeente streeft naar modernisering van de bestaande bebouwing door samenvoeging van panden en in pandige doorbraken, of door sloop van panden en vervangende nieuwbouw van soortgelijke, gemoderniseerde bebouwing in nagenoeg gelijke omvang. Op beide onderdelen wordt aangesloten op het onder de Wro vigerende stelsel.

Artikel 9.1 van de Omgevingswet onderscheidt vier soorten voorkeursrechtbeschikkingen:

1. Een voorlopige voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten zonder verwijzing naar een ander besluit (het besluit bevat zelf de motivering voor het voorkeursrecht). Werkingsduur 3 maanden.
2. Een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad, provinciale staten of de Minister van BZK zonder verwijzing naar een ander besluit (het besluit bevat zelf de motivering voor het voorkeursrecht). Werkingsduur maximaal 3 jaar.
3. Een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad, provinciale staten of de Minister van BZK op grond van een programma of een omgevingsvisie. Werkingsduur maximaal 3 jaar.
4. Een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad, provinciale staten of de Minister van BZK op grond van een omgevingsplan. Werkingsduur 5 jaar, met mogelijkheid tot verlenging voor 5 jaar.

Een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking blijft van kracht als voor het moment van het vervallen tijdig een omgevingsvisie of programma of een wijziging van het omgevingsplan is vastgesteld, die kan dienen als grondslag voor het voorkeursrecht. Als het voorkeursrecht is gebaseerd op een omgevingsvisie of programma blijft het voorkeursrecht van kracht als tijdig een wijziging van het omgevingsplan is vastgesteld voor vijf jaar (met vijf jaar te verlengen). Daardoor kan een perceel maximaal 16 jaar en 3 maanden met een voorkeursrecht bezwaard worden.

Er is een hiërarchie. Als een provinciaal voorkeursrecht wordt gevestigd vervalt een al gevestigd gemeentelijk voorkeursrecht. Het gemeentelijke of provinciale voorkeursrecht vervalt als een nationaal voorkeursrecht wordt gevestigd.¹⁶

Voor de vestiging van een provinciaal voorkeursrecht is een provinciaal belang vereist, voor de vestiging van een nationaal voorkeursrecht een nationaal belang.¹⁷ In de Omgevingswet zijn deze belangen niet gespecificeerd.

¹⁶ Artikel 9.2 Omgevingswet.

¹⁷ Artikel 9.1, leden 3 en 4 Omgevingswet.

Redenen voor vestiging voorkeursrecht

Volgens de memorie van toelichting bij de Wvg dient het voorkeursrecht om de positie van gemeenten bij de grondverwerving ten behoeve van de verwezenlijking van het ruimtelijke beleid te versterken door de raad een middel te geven waarmee speculatie kan worden tegengegaan en de regie bij de verwezenlijking van de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen kan worden behouden.

Een van de in de Kamerstukken bij de Wvg genoemde redenen voor vestiging van een voorkeursrecht is dus de wens tot behoud van de regierol bij ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente. Volgens de Afdeling kan daar tevens onder worden begrepen de wens om bepaalde ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.¹⁸

Motivering voor de vestiging van een voorkeursrecht

Een mogelijk belangrijk verschil, in het kader van dit onderzoek, tussen de Wvg en de Omgevingswet betreft de motivering van de voorkeursrechtbeschikking.

Onder de Wvg stelde de Afdeling:

“Het gaat bij de vestiging van een voorkeursrecht om een discretionaire bevoegdheid. Het al dan niet uitoefenen van de bevoegdheid indien aan de wettelijke voorwaarden voor de toepassing daarvan is voldaan, dient door de rechter terughoudend te worden getoetst.”¹⁹

Regelmatig werd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State overwogen dat de wetgever zelf bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zodat het enkele financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken. Zoals de Afdeling overwoog:

“is bij het vestigen van een voorkeursrecht weliswaar sprake van een inbreuk op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, doch vindt deze inbreuk plaats in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de Wvg, terwijl niet kan worden gezegd dat daarbij niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door die wet nagestreefde algemene belang en de fundamentele rechten van de eigenaar. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat het wettelijke voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht maakt. 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 de eigenaar van het perceel waarop het voorkeursrecht is gevestigd niet langer de hem toekomende eigendomsrechten zou kunnen uitoefenen, doch uitsluitend dat hij - indien hij tot vervreemding zou willen overgaan - eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen de gronden te kopen.”²⁰

Daaruit volgde de conclusie dat het vestigen niet onevenredig was. Uit deze uitspraken kan geconcludeerd worden dat de rechter de motivering van een toepassing van het voorkeursrecht terughoudend toetst.

Uit deze en andere uitspraken volgt ook dat het niet zeker hoeft te zijn of de geplande ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Daarbij acht de Afdeling het aanvaardbaar dat een nieuwe ontwikkeling pas na tien jaar zal worden gerealiseerd.²¹ Ook is de Afdeling van oordeel:

¹⁸ ABRS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786.

¹⁹ ABRS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:1306.

²⁰ ABRS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786.

²¹ ABRS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2445.

“dat niet van belang is of de gemeente op het moment van het vestigen van het voorkeursrecht de intentie heeft om de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd, aan te kopen. Noch de wettekst, noch de geschiedenis van de Wvg biedt aanknopingspunten voor een dergelijke opvatting. Niet kan worden uitgesloten dat door ontwikkelingen die niet eerder zijn voorzien, de raad van een betrokken gemeente zich plotseling in een positie bevindt die tot onmiddellijk ingrijpen noodzaakt, teneinde de in de Wvg voorziene regiefunctie bij de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid te waarborgen. Aannemelijk is dat op het moment van het vestigen van een voorkeursrecht nog geen beslissing zal zijn genomen over de daadwerkelijke verwerving van de onroerende zaak.”²²

Ook een aankoopbeleid is niet relevant.²³

In een andere uitspraak overweegt de Afdeling onder andere:

“De waarde van het perceel wordt eerst relevant bij de verkoop van het perceel, waartoe de Wvg geenszins verplicht. De omstandigheid dat verkoop aan de gemeente conform de werkelijke marktwaarde zal plaatsvinden en de opbrengst voor eiser dan mogelijk lager zou kunnen liggen dan het bedrag waarvoor een koopoptie in de huurovereenkomst is opgenomen, is dan ook niet relevant bij de vraag of het voorkeursrecht kon worden gevestigd. Daarbij is het tegengaan van mogelijke speculatie met betrekking tot een perceel in overeenstemming met het doel van de Wvg.”²⁴

De toepassing van de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen hoeft voorts niet te worden afgewogen tegen de inzet van andere instrumenten.²⁵

In zeer recente uitspraken knoopt de Afdeling aan bij een algemene overweging over de afweging van belangen:

“Omdat de bevoegdheid om het voorkeursrecht te vestigen een discretionaire bevoegdheid is, zal de rechtbank in beginsel terughoudend toetsen of de raad van zijn bevoegdheid gebruik mocht maken. De toetsing kan in sommige gevallen intensiever worden indien er een beroep op het evenredigheidsbeginsel wordt gedaan. In dat geval is de uitspraak van de hoogste bestuursrechter in dit soort zaken, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2022 van belang. In deze uitspraak is kortgezegd geoordeeld dat een besluit geschikt en noodzakelijk moet zijn om de beoogde doelen te bereiken en dat de genomen maatregelen evenwichtig moet zijn. Naarmate de belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing door de rechter intensiever zijn.”²⁶

Ondanks deze overwegingen ziet de Afdeling in deze uitspraak af van enige specifieke motivering van de belangenafweging in casu en sauveert de Afdeling het voorkeursrecht. Er blijft dus sprake van een zeer terughoudende toetsing door de Afdeling.

Dat wordt volgens de regering mogelijk anders onder de Omgevingswet:

“Zoals ieder besluit op grond van de Awb moet een voorkeursrechtbeschikking zorgvuldig worden voorbereid en deugdelijk worden gemotiveerd. Het bestuursorgaan moet een evenredige belangenafweging maken. Een deugdelijke motivering houdt onder meer in dat de aanleiding en de

²² ABRS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1089.

²³ ABRS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1089.

²⁴ O.a. ABRS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018: 2332.

²⁵ ABRS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786.

²⁶ ABRS 15 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:6739.

noodzaak van de voorkeursrechtbeschikking worden beschreven en de juridische gronden waarop de beschikking rust. Het bestuursorgaan moet motiveren dat het algemeen belang rechtvaardigt dat een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven. Wanneer het voorkeursrecht wordt gebaseerd op een toegedeelde functie in het omgevingsplan, zal in de beschikking moeten worden gemotiveerd dat uit het samenstel van de op de locatie geldende regels een functie volgt die een rechtvaardiging vormt voor het vestigen van een voorkeursrecht. Verder is van belang dat de overheid niet meer risico aangaat dan de financiële situatie toelaat. Dit betekent niet dat de publiekrechtelijke rechtspersoon in staat moet zijn om alle onroerende zaken waarop een voorkeursrecht is gevestigd, daadwerkelijk te kopen. Wel mag worden verwacht dat door het bevoegd gezag bij de vestiging van een voorkeursrecht wordt gekeken naar bijvoorbeeld het weerstandsvermogen, zoals dat tot uitdrukking komt in de begroting of het jaarverslag van de rechtspersoon. Overheden dienen immers een gezond financieel beleid te voeren. Daarbij moet ook op juiste wijze toepassing worden gegeven aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.”²⁷

De regering vestigt in de memorie van toelichting dus de nadruk op een evenredige belangenafweging en wijst het bevoegd gezag er op dat de aanleiding en noodzaak beschreven moeten worden, naast uiteraard de juridische gronden waarop de beschikking rust. Afgewacht moet worden of deze uitleg in de memorie van toelichting de Afdeling aanleiding geeft indringender te toetsen.

De regering acht in dit verband ook de financiële risico's voor de gemeente van belang. Wij wijzen er op dat vestiging van een voorkeursrecht nog geen financieel risico met zich meebrengt. Er is immers geen koopplicht voor de gemeente, behalve in de zelden voorkomende situatie dat een eigenaar een verzoek kan doen om mee te werken aan verkoop wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden, en dat verzoek gehonoreerd wordt.²⁸

Inwerkingtreding voorkeursrecht

Direct na bekendmaking van de voorkeursrechtbeschikking door toezending aan de betreffende eigenaren, kan de beschikking worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Het voorkeursrecht treedt in werking op het moment van aanbidding bij het Kadaster.

Rechtsbescherming bij vestiging van een voorkeursrecht

Tegen de voorkeursrechtbeschikking kan een bezwaarschrift worden ingediend. Vervolgens staan beroep op de rechtbank open en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Vervallen of intrekking van een voorkeursrecht

Een voorkeursrecht vervalt van rechtswege als de wettelijke termijn is verstreken, tenzij tijdig een opvolgende vestigingsgrondslag is vastgesteld. Het moet ingetrokken worden als niet meer voldaan wordt aan de voorwaarden voor vestiging.

²⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 35133, nr.3, p. 76 (memorie van toelichting Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet). Zie ook p.72.

²⁸ Artikel 9.18 Omgevingswet.

Werking van het voorkeursrecht na de vestiging

Nadat een voorkeursrecht is gevestigd, staat het de eigenaar in beginsel niet meer vrij zijn onroerende zaak te vervreemden. De wet kent echter een aantal uitzonderingen, zoals vervreemding aan een echtgenoot, kind of ouder, vererving of een executoriale verkoop, of in bepaalde situaties een eerder gesloten overeenkomst.²⁹

Het bevoegd gezag kan voorts op verzoek van de vervreemder op grond van gewichtige redenen toestemming geven om de onroerende zaak aan derden te verkopen.³⁰ Van deze toestemmingsmogelijkheid maken gemeenten regelmatig gebruik.

De hoofdlijnen van de aanbiedingsprocedure zijn de volgende.

Als de eigenaar wel wil verkopen nodigt hij het bevoegd gezag uit om in onderhandeling te treden. Het bevoegd gezag moet binnen 6 weken beslissen op dat verzoek. Als het besluit negatief of niet tijdig is, staat het de eigenaar gedurende 3 jaar vrij om de onroerende zaak aan een ander te verkopen.

Als de onderhandelingen niet tot overeenstemming leiden kan de eigenaar het bevoegd gezag verzoeken om binnen 4 weken de rechtbank te vragen een oordeel te geven over de prijs. Als het besluit van het bevoegd gezag negatief of niet tijdig is, staat het de eigenaar gedurende 3 jaar vrij om de onroerende zaak aan een ander te verkopen.

Nadat de rechtbank de prijs heeft bepaald kan de vervreemder gedurende 3 maanden het bevoegd gezag dwingen mee te werken aan verkoop tegen de vastgestelde prijs. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat beroep in cassatie open.

2.3 Nadere beschouwing van de vestigingsgronden van een voorkeursrecht

Uitzondering voor agrarische gronden

Er kan geen voorkeursrecht worden gevestigd op gronden waaraan een agrarische functie is toegedacht of toegedeeld.

De uitzondering voor agrarische gronden is bondig onderbouwd in de Kamerstukken over de Wvg.³¹ De enige en dus doorslaggevende overweging was, dat het niet op de weg van de overheid ligt om agrarische bestemmingen te realiseren. Daarom is een voorkeursrecht onnodig. Enkele jaren later dacht de regering daar overigens genuanceerder over. Toen diende ze een wetsvoorstel voor een Wet vervreemding landbouwgronden in, die voorzag in de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen op gronden in agrarische gebieden aangewezen voor ruilverkaveling, reconstructie of herinrichting.³²

De uitzondering voor agrarisch gebruik in de Wvg is overgenomen in de Omgevingswet. De regering merkt daarover op: “De regering heeft er niet voor gekozen om de reikwijdte van het voorkeursrecht uit te breiden met agrarische functies, omdat niet van een behoefte daaraan is gebleken.”³³ Opvallend is dat de regering geen aandacht besteedt aan de Wet agrarisch grondverkeer die een voorkeursrecht op gronden met agrarische bestemming juist wel mogelijk maakte.

²⁹ Artikelen 9.8 en 9.9. Omgevingswet.

³⁰ Artikel 9.10 Omgevingswet.

³¹ Kamerstukken II, 1976-77, 13713, nr. 9, p. 5 (Regeling van het voorkeursrecht: memorie van antwoord).

³² Kamerstukken II, 1979-80, 15969, nr.2 (Wet vervreemding landbouwgronden).

³³ Kamerstukken II, 2018-19, 35133, nr. 3, p.72 (memorie van toelichting Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet).

Onder een agrarische functie worden alle grondgebonden en niet-grondgebonden agrarische activiteiten, verstaan, waaronder al dan niet projectmatige vormen van glastuinbouw. Als er sprake is van een mengfunctie, waarbinnen ook niet-agrarische functies mogen worden toegevoegd kan in bepaalde gevallen wel een voorkeursrecht worden gevestigd. Daarover is jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State: uit het structuurplan volgt dat in het gehele glastuinbouwbedrijvenlandschap, niet-agrarische functies mogen worden toegevoegd aan en gecombineerd met een moderne variant glastuinbouw en dat dit ook zal worden gestimuleerd. De raad heeft zich op het standpunt mogen stellen dat: “zowel het doen verdwijnen uit het gebied van de traditionele tuinbouw als het bevorderen van combinaties van functies een ontwikkeling markeert naar een overwegend als niet-agrarisch aan te merken bestemming die, naar de ratio van het voorkeursrecht, een regiefunctie vergt van het gemeentebestuur”.³⁴ In 2011 overwoog de Afdeling: “dat de traditionele glastuinbouw in dit gebied niet meer mogelijk zal zijn en dat in het gehele gebied niet-agrarische functies mogen worden toegevoegd aan en gecombineerd met een moderne variant glastuinbouw.”³⁵

Gebruik dat afwijkt van de functie

Met toepassing van de Omgevingswet kan een voorkeursrecht worden gevestigd op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een locatie waaraan een niet-agrarische functie is toegedeeld in het omgevingsplan of toegedacht in een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking of omgevingsvisie of programma, en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.

Deze formulering wijkt nauwelijks af van de formulering onder de Wvg: “Voor aanwijzing komen in aanmerking gronden, waaraan bij het bestemmingsplan of inpassingsplan een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan.”³⁶ Hetzelfde gold onder de Wvg voor gronden in een structuurvisie of in een zelfstandig besluit tot aanwijzing, waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming.

Functie

Het begrip functie in de Omgevingswet moet volgens de regering ruim worden uitgelegd en is ruimer dan het begrip bestemming: “De aan een locatie toegedeelde functie is de materiële functie die de locatie gaat vervullen en die kan worden afgeleid uit het samenstel van de op de locatie geldende regels. Om een voorkeursrecht te kunnen vestigen is het dus niet nodig dat de locatie in het omgevingsplan is «geëtiketteerd» met een functie-aanduiding. Eventueel in het betreffende besluit opgenomen functie-aanduidingen hebben immers geen zelfstandig rechtsgevolg en kunnen dus niet als zelfstandige grondslag voor het vestigen van een voorkeursrecht dienen. Opgemerkt moet wel worden dat de term «functie» een ruimere betekenis heeft dan het planologische begrip «bestemming». De functie die een locatie volgens de regels van het omgevingsplan vervult, is het gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft. Een locatie kan dus bijvoorbeeld ook een functie vervullen als gemeentelijk of provinciaal monument.”³⁷

³⁴ ABRS 16 juli 2008, 200802/103/1.

³⁵ ABRS 23 maart 2011, 201008318/1/H3.

³⁶ Artikel 2 lid 1 Wet voorkeursrecht gemeenten.

³⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 35133, n. 3, p. 72 (memorie van toelichting Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet).

De regering verwacht echter niet dat “afwijking van de functie” tot een bredere toepassing zal leiden dan afwijking van het bestemmingsplan. “Doordat het begrip functie een bredere inhoud heeft dan het begrip bestemming, kan dit theoretisch tot meer mogelijkheden voor vestiging van een voorkeursrecht leiden. Naar de mening van de regering zal dit in de praktijk erg meevallen. Allereerst omdat het toedelen of toedenken van een functie aan een locatie altijd gericht moet zijn op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (dit volgt uit artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet). Daarbij zal al rekening moeten worden gehouden met alle betrokken belangen. Ten tweede zal de voorkeursrechtbeschikking een motivering moeten bevatten die ingaat op de vraag of de toegedeelde of toegedachte functie en het daarvan afwijkende gebruik ook daadwerkelijk rechtvaardigt dat wordt ingegrepen in de vrije overdraagbaarheid van de onroerende zaak of het beperkte recht. Er moet dus een evenredigheidsafweging plaatsvinden. Zo zal het vestigen van een voorkeursrecht op een locatie met als (neven)functie «molenbiotoop» met als doel de bescherming van de vrije windvang van de nabijgelegen molen te borgen op zichzelf niet snel gerechtvaardigd zijn. De bescherming van de vrije windvang van de molen kan immers beter worden bereikt door in het omgevingsplan voor deze locatie regels te stellen aan activiteiten die de vrije windvang belemmeren (bijvoorbeeld het verbieden van het bouwen en in stand houden van bouwwerken hoger dan een x aantal meters) dan met het beperken van de overdraagbaarheid van de locaties met de functie «molenbiotoop» door vestiging van een voorkeursrecht. En dat leidt tot de derde reden waarom de ruimere betekenis van de term «functie» niet of nauwelijks zal leiden tot een verruiming van de mogelijkheden tot vestiging van een voorkeursrecht. Voor de vestiging van een voorkeursrecht wordt namelijk nog steeds de eis gesteld dat er sprake moet zijn van een van de toegedeelde of toegedachte functie afwijkend gebruik. Het gaat zoals bij «bestemmingen» nog steeds om die gevallen waarbij sprake is van een verplichte of voorziene wijziging van het gebruik. In het hiervoor gegeven voorbeeld: Pas als de locatie met de functie «molenbiotoop» wordt gebruikt in strijd met de daaraan toegedeelde of toegedachte functie(s) kan de vestiging van een voorkeursrecht gerechtvaardigd zijn.”³⁸

Uit bovenstaande citaten kan worden geconcludeerd dat volgens de regering er geen wezenlijke verandering te verwachten is van de vervanging van de zinsnede “gebruik dat afwijkt van dat (bestemmings)plan” door “gebruik dat afwijkt van die functie”.

“Afwijkend” gebruik

Om te bepalen of er een afwijking is moet het bestaande gebruik van gronden vergeleken worden met het toegedachte of toegestane gebruik. Met bestaand gebruik wordt het feitelijk bestaande gebruik bedoeld en niet het gebruik overeenkomstig het ten tijde van de vestiging vigerende bestemmingsplan (omgevingsplan).³⁹

Onder de Wvg werd bij het bepalen of het bestaande gebruik afweek van het toegedacht gebruik in het bestemmingsplan, het overgangsrecht buiten beschouwing gelaten.⁴⁰ Het deed dus niet ter zake of het bestaande gebruik daaronder paste. Aangenomen mag worden dat die uitleg zal worden gecontinueerd.

³⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 35133, n. 3, p. 72 (memorie van toelichting Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet).

³⁹ ABRS 5 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY0385.

⁴⁰ ABRS 5 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006AY0385.

Er is in ieder geval sprake van een afwijking als een andere (niet-agrarische) functie is toebedeeld of toegedacht.

Het begrip afwijking moet ruim worden uitgelegd. Er was onder de Wvg bijvoorbeeld ook sprake van afwijkend gebruik in het volgende geval. In een agrarisch gebied waren windturbines in aanbouw. De gemeente wilde het agrarisch gebruik vervangen door een industrieterrein. Volgens de gemeente zouden de windturbines worden ingepast. Niettemin was ook op de gronden met windturbines een voorkeursrecht gevestigd. De Afdeling liet het voorkeursrecht in stand, omdat de toegedachte bestemming van de aangewezen gronden als geheel afwijkt van het huidige gebruik en niet op perceelsniveau kan worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend.⁴¹

Voor de Afdeling kan een beperking van het toegestane gebruik voldoende zijn om te voldoen aan het criterium “gebruik dat afwijkt van het plan”. Dat gold voor een bestemmingsplan waarin binnen de bedrijfsbestemming de twee bestaande bedrijfswoningen waren wegbestemd.⁴²

De Afdeling let voorts op het doel waarvoor de gronden gebruikt worden. Zo werd gebruik van gronden als parkeerruimte als afwijkend aangemerkt omdat het niet in verband stond met de nieuwe bestemming.⁴³

Globaliteit van het afwijkend gebruik

Volgens de Wvg moest een structuurplan of structuurvisie aanwijzingen geven voor de bestemming. De aanwijzing moest volgens de Afdeling voldoende concreet zijn om op basis daarvan te kunnen bepalen op welke kadastrale percelen zij betrekking heeft.⁴⁴ De informatie volgens het kaartmateriaal en de geschreven tekst moest voldoende zijn om de aangewezen gronden binnen het toekomstig bestemmingsgebied te kunnen lokaliseren. Het toekomstig gebruik hoefde niet per perceel vast te staan. “In de eerste fase van de ruimtelijke planvorming zal namelijk doorgaans de toegedachte bestemming op perceelsniveau nog niet geheel (kunnen) vaststaan. Er is immers nog geen ontwerp-bestemmingsplan voorhanden waaruit die duidelijkheid blijkt. De gemeente zal er in de praktijk dan ook niet aan ontkomen bij de omschrijving van de toegedachte bestemming een vrij algemene en abstracte formulering te hanteren. Indien met het vestigen van een voorkeursrecht zou moeten worden gewacht totdat een per perceel uitgewerkte gedetailleerde bestemming voorhanden is, zouden de doelstellingen van het voorkeursrecht niet kunnen worden gerealiseerd. Aan de toepassing van art. 8 lid 12 Wvg is derhalve inherent dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.”⁴⁵ Die globaliteit gold ook voor een zelfstandig voorkeursrechtbesluit. Volgens de Afdeling is: “inherent aan de toepassing van artikel 8⁴⁶ van de Wvg dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.”⁴⁷

⁴¹ Rechtbank Noord-Nederland, 5 december 2023: ECLI:NL:RBNNE:2023:5043.

⁴² ABRS 5 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:0385.

⁴³ ABRS 5 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:0385.

⁴⁴ ABRS 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2530.

⁴⁵ ABRS 23 november 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA5057. Laatste volzin o.a. ook in ABRS 16 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD7340.

⁴⁶ Artikel 8 Wvg, zoals die luidde in 2006.

⁴⁷ ABRS 22 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ2785.

In de Omgevingswet wordt niet meer gesproken van aanwijzingen voor de bestemming. Het gaat zowel bij de zelfstandige voorkeursrechtbeschikking, als bij de omgevingsvisie en het programma om een toegedachte functie die afwijkt van het bestaande gebruik.

Het ligt in de lijn der verwachting dat de rechter de lijn in de jurisprudentie bij de Wvg over de toetsing van globaliteit van een bestemming ook zal hanteren bij de vraag of sprake is van een gebruik dat afwijkt van de functie.

Evenmin hoefde onder de Wvg de bestemming in een bestemmingsplan gedetailleerd te worden uitgewerkt. “Dat in de Wvg, noch in de geschiedenis van de totstandkoming ervan, aanknopingspunten kunnen worden gevonden voor het oordeel dat de wet een gedetailleerde bestemming als grondslag voor aanwijzing krachtens de wet eist.”⁴⁸ Aangenomen mag worden dat een vergelijkbare uitleg zal worden toegepast bij het omgevingsplan onder de Omgevingswet.

Het lijkt er dus op dat onder de Omgevingswet volstaan kan worden met een globale beschrijving van de toekomstige functie en dat de begrenzing voldoende duidelijk moet zijn om te bepalen welke gronden onder het voorkeursrecht vallen.

Illegaal gebruik als afwijkend gebruik

Tot nu toe is in de jurisprudentie niet de vraag aan de orde gekomen of een voorkeursrecht kan worden gevestigd op een onroerende zaak die gebruikt wordt in strijd met de bestemming of toegedeelde functie. De Omgevingswet stelt expliciet dat een voorkeursrecht kan worden gevestigd op onroerende zaken waarvan het gebruik afwijkt van de toegedeelde functie. Het begrip gebruik moet volgens vaste jurisprudentie gelezen worden als feitelijk gebruik, terwijl het begrip functie alle regels over het gebruik van de locatie in het omgevingsplan omvat. Ons inziens volgt hieruit dat als een onroerende zaak feitelijk gebruikt wordt in strijd met gebruiksregels in het omgevingsplan, er in beginsel een voorkeursrecht op kan worden gevestigd. Deze gevolgtrekking is echter nog niet rechterlijk getoetst. Wij wijzen er op dat bij illegaal gebruik handhavend optreden aangewezen is. Een voorkeursrecht zou ondersteunend kunnen werken, omdat het voorkomt dat een opvolgende eigenaar het illegale gebruik voortzet.

Intensivering van het gebruik als afwijkend gebruik

Naast een afwijking, die bestaat uit een strijdigheid tussen het bestaande en toegedachte gebruik, zijn er ook andere vormen van afwijkend gebruik, waarop een voorkeursrecht kan worden gebaseerd. Dat betreft in de eerste plaats een intensivering van het gebruik. De regering betoogde bij de totstandkoming van de Wvg dat: “de vereiste afwijking van het gebruik van het aan de gronden toegedachte onderscheidenlijk gegeven niet-agrarische bestemming geenszins zo beperkt te hoeft worden opgevat, dat de voorkeursregeling alleen tot toepassing zou kunnen komen wanneer sprake is van een bestemming voor een wezenlijk afwijkende gebruiksvorm. Ook wanneer die bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar beter of intensiever gebruik dan het bestaande, zal geredelijk van een “afwijkend gebruik” kunnen worden gesproken.”⁴⁹ Deze uitleg is overgenomen in de jurisprudentie. Het werd vaste jurisprudentie van de Afdeling: “dat bij de parlementaire behandeling van de Wvg tot uitdrukking is gebracht dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat dat deze alleen tot toepassing zou kunnen komen wanneer sprake is een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de

⁴⁸ ABRS 10 oktober 2012, 201108711/1/A3.

⁴⁹ Kamerstukken II, 1976-77, 13713, nr. 9, p. 6 (Regeling van het voorkeursrecht: memorie van antwoord).

bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal geredelijk van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken.”⁵⁰

In de Omgevingswet is het afwijkend gebruik iets anders geformuleerd. Het gaat over gebruik dat afwijkt van de functie die is toegedacht in het omgevingsplan of is toegedeeld in de voorkeursrechtbeschikking, de omgevingsvisie of het programma als bedoeld in de Omgevingswet. Gelet op de memorie van toelichting mag worden aangenomen dat daarmee hetzelfde wordt bedoeld als onder de Wvg: ”De aan een locatie toegedeelde functie is de materiële functie die de locatie gaat vervullen en die kan worden afgeleid uit het samenstel van de op die locatie geldende regels.”⁵¹

Aangenomen mag worden onder de Omgevingswet dat als de toegedeelde of toegedachte regels voorzien in een in beter of intensiever gebruik, sprake is van afwijkend gebruik.

Van intensiever gebruik is bijvoorbeeld sprake als de structuurvisie voor een binnenstedelijk bedrijventerrein aangeeft dat een transformatie naar werken en wonen zal plaatsvinden en woningbouw kan worden toegevoegd. Daardoor wijzigt het planologisch gebruik.⁵² Intensiever gebruik werd ook aangenomen in de situatie dat aan gronden in gebruik voor extensieve dagrecreatie, parkeren en agrarisch gebruik met recreatief medegebruik een bestemming werd toegedacht bestaande uit recreatie, horeca, natuur en maatschappelijke doeleinden.⁵³

Ook bij een uit te werken bestemming concludeerde de Afdeling dat sprake was van afwijkend gebruik, omdat een hogere bebouwingsdichtheid aan woningen werd beoogd.⁵⁴

Extensivering van het gebruik als afwijkend gebruik

In de jurisprudentie is aangenomen dat als een deel van de bestaande bebouwingsmogelijkheden wordt wegbestemd, er sprake is van afwijkend gebruik in de zin van de Wvg. Niet onaannemelijk is dat eenzelfde conclusie getrokken zal worden voor gevallen waarin in vergelijking met het huidige gebruik extensiever gebruik wordt toegedacht of toegedeeld. Er zou dan ook voor extensiever toegedacht of toegedeeld gebruik een voorkeursrecht gevestigd kunnen worden.

Beter gebruik als afwijkend gebruik

In de Kamerstukken wordt gesteld dat onder afwijkend gebruik niet alleen intensiever gebruik valt, maar ook “beter gebruik”.⁵⁵ Deze uitspraak wordt in de jurisprudentie vaak aangehaald, maar ons is geen toepassing bekend waarin het voorkeursrecht werd gebaseerd op het begrip “beter gebruik”.

“Beter” is een vage term die tot veel discussie aanleiding kan geven. Waarschijnlijk hebben gemeenten er daarom tot nu toe van afgezien om er een voorkeursrecht op te baseren. Ook is niet duidelijk voor welke gevallen “beter gebruik” nodig is, gelet op de ruime reikwijdte van het begrip “afwijken van de functie”. Bij de ingewikkelde problematiek van vakantieparken alsmede bij de landbouwtransitie zou wel gedacht kunnen worden aan een begrip als “beter gebruik”. Gelet op de vragen die het begrip oproept, het beperkte

⁵⁰ Onder meer ABRS 25 april 2012, 20110517/1/A3 en ABRS 8 april 2014, 201404079/1/A3.

⁵¹ Kamerstukken II, 2018-19, 35133, nr.3, p. 76.

⁵² ABRS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1638.

⁵³ ABRS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786.

⁵⁴ ABRS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1306.

⁵⁵ Kamerstukken I, 1980-81, 13713, nr. 39b, p. 3 (Regeling van het voorkeursrecht: memorie van antwoord).

denkbare toepassingsbereik naast het begrip afwijking van de functie en de geringe rechtszekerheid, verwachten wij echter niet dat het begrip “beter gebruik” goed toepasbaar zal zijn.

Verruiming naar een moderniseringslocatie

In de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing is een wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten opgenomen, die bepaalt dat er ook een voorkeursrecht gevestigd kan worden voor een stadsvernieuwingsgebied.⁵⁶ Dat is omgezet naar een moderniseringslocatie bij de wijziging van de Wvg in 2008 n.a.v. de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, waarbij ook de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing ophield te bestaan.⁵⁷ Het begrip is overgenomen in artikel 4.18 van de Omgevingswet en in artikel 9.1 leden 1 en 2 Omgevingswet toegevoegd als grondslag voor een voorkeursrecht. Artikel 4.18 Omgevingswet bepaalt dat gronden kunnen worden aangewezen als moderniseringslocatie. Dat begrip is niet omschreven in de begripsomschrijvingen bij de Omgevingswet, maar wel in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet. “De moderniseringsbepaling houdt in dat bij het omgevingsplan locaties kunnen worden aangewezen waar de bestaande binnenstedelijke bestemming wordt gehandhaafd; de kwaliteit hiervan is echter niet meer acceptabel. Gedacht moet worden aan modernisering van de bestaande bebouwing door samenvoeging van panden en inpandige doorbraken, of door sloop van panden en vervangende nieuwbouw van soortgelijke, gemoderniseerde bebouwing in nagenoeg gelijke omvang. Zolang deze modernisering niet is voltooid, wordt het gebruik geacht af te wijken van het plan, ook al is het feitelijk gebruik van het bouwwerk in overeenstemming met het plan.”⁵⁸

Uit de bewoordingen en toelichting blijkt dat de aanwijzing tot modernisering gerealiseerde bebouwing betreft. In de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet wordt gesteld dat het gaat om een binnenstedelijke bestemming.⁵⁹ Deze beperking vindt geen steun in het wetsartikel en in andere Kamerstukken.

Het begrip modernisering is niet omschreven in de bijlage bij de Omgevingswet. Het kan worden ingevuld conform het normale spraakgebruik. De aanwijzing tot moderniseringslocatie zou daarom ook betrekking kunnen hebben op gebouwen, die verduurzaamd moeten worden. Dat is ook een vorm van modernisering.

In de praktijk is de aanwijzing als moderniseringslocatie tot nu toe vrijwel uitsluitend gebruikt voor woningen, die samengevoegd zullen worden of gesloopt en vervangen door vergelijkbare nieuwbouw van betere kwaliteit.

2.4 Conclusies over reikwijdte van het huidige voorkeursrecht

1. Een voorkeursrecht kan niet worden gevestigd als een agrarische functie is toegedacht of toegedeeld. Het begrip agrarisch moet daarbij ruim worden uitgelegd.
2. Het voorkeursrecht kan worden gevestigd als het feitelijk gebruik van een onroerende zaak afwijkt van de toegedachte of toegedeelde functie.

⁵⁶ Artikel 57 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, Stb 1994, 406. In werking getreden op 1 januari 1985.

⁵⁷ Artikel 8.16 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, Stb. 2008, 180.

⁵⁸ Kamerstukken II, 2013-14, 33962, nr. 3, p. 477 (memorie van toelichting Omgevingswet).

⁵⁹ Kamerstukken II, 2013-14, 33962, nr. 3, p. 477 (memorie van toelichting Omgevingswet).

3. Het begrip functie moet ruim worden uitgelegd. Het omvat alle gebruiksregels over de onroerende zaak.
4. Er is ook sprake van gebruik dat afwijkt van de functie als een intensiever gebruik is toegedacht in een voorkeursrechtbeschikking, omgevingsvisie of programma of is toegedeeld in een omgevingsplan.
5. Het is aannemelijk dat toegedacht of toegedeeld extensiever gebruik aangemerkt zal kunnen worden als afwijkend gebruik.
6. Het past in de uitleg van de wet dat ook illegaal gebruik aangemerkt zal kunnen worden als afwijkend gebruik.
7. Het is niet te verwachten dat de term “beter gebruik” als invulling van afwijkend gebruik zal leiden tot een verruiming van het voorkeursrecht in de praktijk.
8. Doordat het begrip functie een bredere inhoud heeft dan het begrip bestemming, kan dit theoretisch tot meer mogelijkheden voor vestiging van een voorkeursrecht leiden. Naar de mening van de regering zal dit in de praktijk meevallen, omdat de motiveringsplicht bij vestiging van een voorkeursrecht een zwaardere inhoudelijke invulling zal krijgen vanwege de vereiste evenredige belangenafweging.

2.5 Toepasbaarheid voorkeursrecht bij vakantieparken, agrarisch gebruik en ondermijning

In de uitvraag is aangegeven dat onderzocht moet worden of een voorkeursrecht toepasbaar kan zijn bij vakantieparken en bij een agrarische functie. In de expertmeeting is tevens aandacht gevraagd voor toepassing bij ondermijning.

Wij werken deze opties hier uit en geven vervolgens in een tabel aan in hoeverre het huidige voorkeursrecht daarvoor kan worden benut.

Vakantieparken

De situatie en problematiek bij vakantieparken is gevarieerd. Bij de volgende problemen en situaties zou behoefte kunnen bestaan aan het instrument voorkeursrecht als aanvulling op de gereedschapskist voor aanpak van problemen⁶⁰. We gaan uit van een park dat recreatief wordt gebruikt.

- Koop door niet-recreatieondernemer
Er dreigt een uitponding. De eigenaar wil het park verkopen aan een ondernemer die wil uitponden of de recreatiefunctie wil beëindigen en wil bebouwen met permanente woningen of de bestaande gebouwen wil verkopen als permanente woning
- Uitponding
Het park wordt uitgepond. De eigenaar verkoopt kavels of gebouwen aan particulieren.
- Verloedering. Er is of dreigt een leefbaarheidsprobleem door bijvoorbeeld gedeeltelijke uitponding, verhuur aan doelgroepen die overlast geven voor de reguliere recreatieve gebruikers, uitholling van het gebruik van de andere recreatieve functies op het park.

⁶⁰ De gereedschapskist is veel breder dan alleen een voorkeursrecht, en bestaat o.a. uit het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium, de mogelijkheden van handhaving, de bouwregelgeving, een opkoopfonds of een ontwikkelingsmaatschappij; ook andere nog niet bestaande instrumenten worden genoemd, o.a. een mogelijkheid om uitponding aan voorwaarden te kunnen verbinden en de mogelijkheid van verevening bij transformatie.

- Ondernijning
Er is sprake van ondernijning. Op het park vinden criminele activiteiten plaats of kavels en gebouwen worden verhandeld om geld wit te wassen.
- Omzetten in permanente bewoning
De gemeente wil het park omzetten in permanente bewoning, waardoor het park zijn recreatieve functie verliest.
- Handhaving
De gemeente wil handhavend optreden tegen gebruik in strijd met de bestemming, zoals permanente bewoning.

Agrarische functie

Aan een agrarisch voorkeursrecht zou behoefte kunnen bestaan in de volgende situaties:

- Extensivering
Het is wenselijk het grondgebruik te extensiveren, mogelijk in combinatie met natuur.
- Intensivering
De grond moet intensiever benut worden. Verouderde kassen moeten vervangen worden door moderne.
- Vermindering milieugebruiksruimte
Dit kan met zich meebrengen dat productierechten moeten worden opgekocht. Bijvoorbeeld stikstofrechten.
- Landinrichting
In het kader van landinrichting om gronden te verwerven als ruilgrond. Landinrichting heeft een formele grondslag in de Omgevingswet met het inrichtingsprogramma, inrichtingsbesluit, besluit geldelijke regelingen.
- Reconstructie, herstructurering
In het kader van een reconstructie van een deel van het landelijk gebied, waarbij een agrarisch functie gehandhaafd wordt, zou een voorkeursrecht kunnen helpen om gronden beschikbaar te krijgen voor realisatie van de doelen of als ruilgrond.

Ondernijning en leefbaarheid

Aantasting van leefbaarheid en ondernijning doen zich niet allen voor bij vakantieparken, maar ook op veel andere plaatsen. Het voorkeursrecht kan helpen om verdere achteruitgang tegen te gaan.

In onderstaande samenvattende tabel is aangegeven of op grond van huidige regelgeving en jurisprudentie een voorkeursrecht kan worden ingezet.

Samenvattende tabel beleidsdoelen en voorkeursrecht

Probleem/doel	Inzet voorkeursrecht toegestaan	Aard van het gebruik
Vakantieparken		
Omzetten naar permanent wonen	Ja	Afwijkend gebruik
Voorkomen uitpolding en koop door niet-recreatieondernemer	Nee	Geen functiewijziging of intensivering
Tegengaan ondermijning	Nee	Geen functiewijziging of intensivering
Bescherming leefbaarheid	Nee	Geen functiewijziging of intensivering
Extensivering	Ja, waarschijnlijk*	Extensivering
Aanpak illegaal gebruik	Ja, waarschijnlijk**	Afwijkend gebruik
Agrarisch gebruik		
Intensivering	Nee	Intensivering
Extensivering	Nee	Extensivering
Milieugebruiksruimte reguleren	Nee	Combinatie van soorten gebruik, waaronder extensivering***
Landinrichting Omgevingswet	Nee	Geen wijziging gebruik
Reconstructie	Nee	Combinatie van soorten gebruik
Reconstructiegebied Midden-Delfland (wet vervallen in 2010), herinrichting Oost-Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën (wet vervallen in 2010)	Nee, voorheen wel in Wet agrarisch grondverkeer (niet geactiveerd)	Combinatie van soorten gebruik
Reconstructiegebieden Reconstructiewet concentratiegebieden (wet vervallen in 2014)	Nee, voorheen wel in Wet agrarisch grondverkeer (voorkeursrecht niet geactiveerd)	Combinatie van soorten gebruik

Reservaten	Nee, wel in Wet agrarisch grondverkeer (niet geactiveerd)	Afwijkend gebruik
Landinrichting Wet inrichting landelijk gebied (wet vervallen 2023)	Nee, voorheen wel in Wet agrarisch grondverkeer (niet activeerd)	Geen afwijkend gebruik
Ondermijning in stedelijk gebied		
Ondermijning	nee	Geen afwijkend gebruik

* Waarschijnlijk. Zoals aangegeven zou extensivering kunnen worden aangemerkt als afwijkend gebruik. Hierover bestaat echter geen jurisprudentie.

** Waarschijnlijk. Zoals aangegeven zou illegaal gebruik kunnen worden aangemerkt als afwijkend gebruik. Hierover bestaat echter geen jurisprudentie.

*** Bij combinatie van verschillende soorten gebruik is niet duidelijk of het beoogde gebruik afwijkt van het feitelijk gebruik.

3. Verkenning buitenlandse rechtstelsels

3.1 Inleiding

Doel van de internationale verkenning

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van een quick scan van enkele buitenlandse rechtstelsels. Het doel van de verkenning is het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheid van het gebruik van het voorkeursrecht (of daarmee vergelijkbaar instrument) bij gelijkblijvende functie van de onroerende zaak in enkele buitenlandse rechtstelsels. De ratio van de vergelijking is als volgt: als in Nederland behoefte bestaat aan gebruik van het voorkeursrecht voor situaties waarin de functie niet wijzigt, is het zinvol om na te gaan of in het buitenland dat reeds mogelijk is en zo ja, of het daadwerkelijk wordt gebruikt. Het resultaat van de vergelijking kan beleidsmakers en wetgever informeren over mogelijke oplossingen en potentiële belemmeringen. Daarmee is overigens niet gezegd dat buitenlandse regelingen één-op-één in ons land kunnen worden overgenomen.

Afbakening van het onderwerp

De verkenning heeft betrekking op de bevoegdheid van de overheid om te interveniëren in overdracht van eigendom van onroerende zaken van andere partijen. De interventie kan verschillende vormen hebben. In Nederland wordt dit het *voorkeursrecht* genoemd. Het heeft, kort gezegd, de vorm van de verplichting van de eigenaar om onroerende zaken aan de overheid aan te bieden voordat het aan anderen ter verkoop wordt aangeboden. In sommige andere landen wordt eenzelfde effect bereikt doordat de overheid kan interveniëren in een verkoopovereenkomst tussen de eigenaar en een derde (het zogeheten *voorkooprecht*). De houder van het voorkooprecht (bijv. een huurder of de overheid) krijgt dan de gelegenheid om het goed te kopen tegen dezelfde prijs en dezelfde voorwaarden als waaronder een kandidaat-koper overeenstemming heeft bereikt met de verkoper. De verkoopovereenkomst tussen de eigenaar en de kandidaat-koper is gesloten onder een opschortende voorwaarde, namelijk de ‘niet-uitoefening van een voorkooprecht’. De houder van het voorkooprecht zal (doorgaans door een notaris of daarmee vergelijkbare functionaris) worden gevraagd of deze het voorkooprecht wil uitoefenen. Als deze dat doet, dan treedt de begunstigde als het ware in de plaats van kandidaat-koper. Net als bij het Nederlandse voorkeursrecht kan het voorkooprecht een prijsvaststellingsprocedure bevatten. Die kan worden gevolgd als de overheid meent dat de prijs die is afgesproken tussen verkoper en kandidaat-koper te hoog is. Een onafhankelijke instantie bepaalt in dat geval de waarde van de onroerende zaak.

Onderzoeksvraag

Bestaat in enkele met Nederland vergelijkbare rechtstelsels de mogelijkheid voor de overheid om het voorkeursrecht (of een daarmee vergelijkbaar instrument) toe te passen op onroerende zaken waarvoor geen functiewijziging is voorzien?

Selectie van de te betrekken rechtstelsels

De landen van de in beschouwing genomen rechtstelsels zijn wat betreft juridische, sociale, politieke en economische structuur vergelijkbaar met Nederland. Dat is nodig omdat anders niet is te verwachten dat het in een buitenland toegepaste instrument relevant kan zijn voor ons land. De in het onderzoek betrokken landen moeten, net als Nederland, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) hebben geratificeerd. Daarmee wordt bereikt dat in de onderzochte landen het recht op bescherming van eigendom

van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM (Trb. 1952, 80) van toepassing is. Dat is van belang omdat het voorkeursrecht inbreuk maakt op de het eigendomsrecht. Als in de onderzochte landen het voorkeursrecht inderdaad wordt gebruikt bij gelijkblijvende functie van de onroerende zaak en de toepassing daarvan niet heeft geleid tot negatieve uitspraken van het Europese Hof voor Rechten van de Mens, dan is dat een belangrijke aanwijzing dat ook in Nederland het vestigen van voorkeursrecht bij gelijkblijvende functie de juridische toets van het Hof doorstaat.

Ten behoeve van dit onderzoek is actief gezocht naar landen waarin, anders dan in Nederland (art. 9.1 Ow), het voorkeursrecht (of vergelijkbaar instrument) kan worden gebruikt terwijl de functie van de onroerende zaak niet wijzigt. Gezien de beperkte strekking van het onderzoek heeft dat geresulteerd in de beschrijving van drie landen: Frankrijk, België (Vlaanderen) en Duitsland.

Structuur van het onderzoek

Van Frankrijk, Vlaanderen en Duitsland wordt beschreven:

- (a) voor welke doelen het voorkeursrecht kan worden gevestigd, d.w.z. noemt de wetgeving een generiek doel als ‘duurzame ontwikkeling’ of een specifiek doel als ‘bescherming van natuurgebieden’. Ter vergelijking: in Nederland is het doel de realisatie van een niet-agrarische functie of de modernisering van een locatie (art. 9.1 Ow).
- (b) of het voorkeursrecht ‘automatisch’ van toepassing is op basis van een vastgesteld ruimtelijk plan, of dat het moet worden gevestigd bij afzonderlijk besluit. Ter vergelijking: in Nederland moet het voorkeursrecht bij besluit van gemeenteraad, provinciale staten of minister worden gevestigd.

3.2 Frankrijk

Frankrijk kent het recht op voorkoop ten gunste van de overheid. Anders dan in Nederland (eerst Wvg en momenteel hoofdstuk 9 Ow) zijn de Franse voorkooprechten niet geregeld in één wet, maar bevatten verschillende wetten voorkooprechten. Er bestaat bijvoorbeeld een stedelijk voorkooprecht dat gebruikt kan worden in het kader van stedelijke ontwikkeling: het droit de préemption urbain (articles L211-1 à L211-7 Code de l’urbanisme). Om dit te kunnen gebruiken moet het gebied in een ruimtelijk plan worden aangewezen.

Deels hebben deze voorkooprechten betrekking op *nieuwe* stedelijke functies, deels op bescherming van bestaande. Zo kan in het stedelijk gebied voor appartementsgebouwen waar verval dreigt een voorkooprecht gebruikt worden (*une opération de requalification de copropriétés dégradées*).

Voor nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt in Frankrijk vaak de gebiedsaanwijzing van een *zone d’aménagement différé* gebruikt; die geldt voor een periode van 6 jaar en kent automatisch een voorkooprecht (articles L212-1 à L212-5 Code de l’urbanisme). Dan zijn er ook nog specifieke regelingen zoals voor aanleg en beheer van volkstuinen (article L216-1).

We beperken ons hier tot Franse voorkooprechten voor gevallen waarin de functie *gelijk* blijft. Daarvan bestaan verschillende, maar de focus ligt in deze paragraaf op één daarvan, omdat daarmee decennialange ervaring bestaat: Safer. Deze organisaties bestaan sinds 1960.

Safer

Safer is een afkorting van Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, vrij vertaald als: ontwikkelingsmaatschappij van de overheid voor agrarische gronden. Het voorkooprecht voor Safers is geregeld in de Code rural et de la pêche maritime (article L562-1). Safers zijn regionaal georganiseerd: voor elke regio is er een Safer. Ze hebben geen winstoogmerk en doen geen winstuitkeringen. Er zijn 16 Safers. Ze werken in het algemeen belang. De belangrijkste doelstelling van een Safer was oorspronkelijk er voor te zorgen dat bestaande agrarische gronden behouden blijven ten behoeve van agrarische ondernemers. Meer specifiek gaat het bijvoorbeeld om het beschikbaar krijgen van agrarische grond voor jonge startende boeren. Om dat doel te bereiken beschikt een Safer o.a. over het voorkooprecht op alle grond die in agrarisch gebruik is inclusief gebouwen; inclusief leegstaand en braakliggende terreinen mits deze liggen in een gebied dat bedoeld is voor agrarisch gebruik. Daarmee kan Safer bijvoorbeeld interveniëren in een overeenkomst waarbij agrarische grond verkocht zou worden aan één reeds bestaand groot agrarisch bedrijf, waardoor kleinere startende boeren geen kans zouden krijgen. Hieruit blijkt dat het voorkooprecht toegepast kan worden terwijl de functie (agrarisch) hetzelfde blijft. Veel agrariërs die willen verkopen bieden dit uit zichzelf al aan bij Safer. 5-8% (afhankelijk van het jaar) van alle verwervingen van Safer vindt plaats via het voorkooprecht.

Verkoop van grond

Safer blijft geen eigenaar van de met het voorkooprecht (of op basis van vrijwilligheid) verworven gronden. Het verkoopt de grond aan particulieren of maatschappelijke organisaties. Het principe daarbij is dat Safer niet verkoopt aan de hoogste bidder, maar aan de beste bidder. Dat is degene die het beste tegemoet komt aan de doelen van Safer. Daarbij worden niet alleen de professionele vaardigheden van de bidder beschouwd, maar ook de mate waarin de bidder aan publieke doelen kan bijdragen. In dat verband worden ook sociale en ecologische criteria gehanteerd als selectiecriteria. Zulke criteria kunnen ook bindend gemaakt worden voor de koper van de grond. Daartoe dient een overeenkomst tussen Safer en koper waarin is vastgelegd dat bijvoorbeeld bepaalde biologische landbouwmethoden worden gebruikt of methoden ter bescherming van een nabij gelegen waterwinningslocatie.

Doelen voorkooprecht

Die doelen van Safer zijn in de loop van de decennia verbreed. Aanvankelijk was het doel vooral het verkrijgen van agrarische grond voor jonge startende boeren. Dat is nog steeds een belangrijk doel waarvoor Safer het voorkooprecht uitoefent, maar tot de doelen behoort tegenwoordig bijvoorbeeld ook de bescherming van het milieu. Zo wordt als grond voor het voorkooprecht o.a. genoemd: bescherming van bossen en optimalisatie van bosbeheer. In het kader van de Nederlandse discussie over de transitie van het landelijk gebied is vermeldenswaard dat de aanpassing van agrarische methodes in Frankrijk een specifieke reden voor uitoefening van het voorkooprecht is. De wettelijke bepaling luidt als volgt: 'de bescherming van het milieu, in het bijzonder de implementatie van aangepast agrarische methodes, in lijn met de strategieën vastgesteld door de staat of regionale en landelijke autoriteiten'.

De volledige doelen waarvoor het voorkooprecht kan worden ingezet zijn genoemd in art. L143-2 van de Code rural et de la pêche maritime. Dit artikel en de vertaling ervan zijn opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport.

Ministeriële toestemming

Er is geen vestiging van het voorkeepsrecht nodig. Evenmin is aanwijzing vereist van een specifiek perceel waarvoor het voorkeepsrecht geldt. Dat betekent echter niet dat het voorkeepsrecht zomaar op elk perceel uitgeoefend kan worden. Elke Safer heeft een technische commissie die bestaat uit vertegenwoordigers van landbouworganisaties, lokale overheden, milieuorganisaties en soms bosbeheerders. Die commissie adviseert over de aan- en verkoop. Safer moet verder voor de interventie in een overeenkomst tussen de verkoper en de kandidaat-koper toestemming hebben verkregen van de twee regeringscommissarissen in de betreffende Safer. Zij zijn de regionale vertegenwoordigers van de ministeries van Landbouw en Financiën en hebben vetorecht. Als het voorkeepsrecht plaatsvindt met het oog op de bescherming van het milieu dan wordt ook het ministerie van Milieu betrokken.

3.3 Duitsland

Net als in Frankrijk kent ook de Duitse wetgeving niet één wet ter regulering van het voorkeepsrecht, maar verschillende wetten met verschillende doelen, waarin aan de overheid de bevoegdheid is gegeven om het recht uit te oefenen. De Duitse naam daarvoor is: Vorkaufsrecht. Die naam geeft reeds aan dat om voorkoop gaat: het interveniëren in een voorliggende koopovereenkomst.

Het Baugesetz (BauGB) kent in § 24 aan gemeenten de bevoegdheid toe om het voorkeepsrecht uit te oefenen. Het voorkeepsrecht geldt niet ‘automatisch’ voor het gehele gemeentelijke grondgebied. § 24 noemt allerlei gemeentelijke figuren op grond waarvan het voorkeepsrecht automatisch geldt; het gaat dan om het *allgemeine Vorkaufsrecht*. Voorbeelden zijn bepaalde gebieden binnen een Bebauungsplan (te vergelijken met het Nederlandse bestemmingsplan), zoals gebieden waar een openbare functie is voorzien of gebieden waar bepaalde maatregelen zijn voorzien, zoals een Umlegungsgebiet (te vergelijken met een afdwingbare variant van de Nederlandse stedelijke kavelruil) en een Sanierungsgebiet (te vergelijken met het Nederlandse stad vernieuwingsgebied). Het gaat daarbij meestal om gebieden waaraan een *nieuwe* functie is toegekend in het kader van stadsontwikkeling of waar een moderniseringsopgave is. Aanvullend op het *allgemeine Vorkaufsrecht* kan een gemeente een *besonderes Vorkaufsrecht* vestigen, o.a. vooruitlopend op een Bebauungsplan.

Omdat dat grotendeels in Nederland ook kan, laten we deze gemeentelijke voorkeepsrechten uit het BauGB verder buiten beschouwing. In het vervolg van deze paragraaf noemen we vier voorkeepsrechten voor situaties waarin de functie *niet* wijzigt.

Voorkoopsrecht hoogwaterbescherming

§ 24 lid 7 BauGB heeft betrekking op de uitoefening van gemeentelijk voorkeepsrecht voor hoogwaterbescherming. Dit in 2005 ingevoerde artikellid maakt het voorkeepsrecht mogelijk voor *Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten*. Dit voorkeepsrecht kan uitgeoefend worden op bebouwde en onbebouwde gronden. Het voorkeepsrecht ontstaat op het moment dat een bepaling inzake preventieve bescherming tegen overstromingen in het Bebauungsplan in werking treedt. Het Bebauungsplan moet daartoe een bepaling bevatten dat het gebied vrij van ontwikkeling moet worden gehouden. Voorbeeld: bij een geval uit de praktijk ging het om het uitoefenen van het voorkeepsrecht voor een grondstuk in privaat eigendom dat is gebruik was als bos en gelegen in een overloopgebied.

Voorkooprecht stadsbescherming

Op grond van § 172 lid 1 BauGB kan de gemeente in het Bebauungsplan een gebiedsaanwijzing opnemen *zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt*. Dit is te vergelijken met een aanwijzing tot beschermd stadsgebied in Nederland. Op grond van § 24 lid 1 sub 4 BauGB beschikt de gemeente in zulke gebieden over het voorkooprecht. Hier dient het voorkooprecht niet ter verwezenlijking van een nieuwe functie, maar juist om een bestaande situatie te beschermen.

Voorkooprecht historisch erfgoed

Behalve bovengenoemde gemeentelijke voorkoopplichten op grond van het BauGB hebben verschillende Länder wetgeving die het voorkooprecht toekennen aan gemeenten. In een aantal deelstaten bestaat een gemeentelijk voorkooprecht voor historisch erfgoed. Hier gaat het, net als bij de twee eerder genoemde voorkoopplichten, om het behoud van de bestaande functie. Als voorbeeld noemen we: Nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz (Denkmalschutzgesetz – DSchG NRW) vom 13.04.2022.

§ 31 Vorkaufsrecht

(1) Der Gemeinde steht beim Kauf von Grundstücken, auf oder in denen sich eingetragene Denkmäler oder ortsfeste Bodendenkmäler befinden, ein Vorkaufsrecht zu. Es darf nur ausgeübt werden, wenn dadurch die dauernde Erhaltung des Denkmals ermöglicht werden soll.

Voorkooprecht natuurbescherming

§ 66 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) kent aan Länder een voorkooprecht toe ter bescherming van de natuur. De tekst van dit artikel is te vinden in bijlage 2 bij dit rapport.

Ook hier betreft het niet een verandering van functie, maar het gelijk blijven ervan. Het idee achter dit voorkooprecht is dat in voorkomende gevallen de overheid als eigenaar beter dan een private eigenaar in staat is om zowel bescherming van natuurgebieden als het beheer van het landschap mede met het oog op recreatief gebruik te bereiken. Dit blijkt uit een uitspraak van het Oberverwaltungsgericht Lüneburg (OVG Lüneburg, Beschluss vom 25.10. 2023 – 4 LA 142/22. Zie NuR (2023) 45: 853–855): *Die Ausübung des Vorkaufsrechts ist vielmehr schon dann aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich, wenn die Ziele des Naturschutzes durch die öffentliche Hand besser oder zuverlässiger als durch Privatpersonen verwirklicht werden können.*

3.4 Vlaanderen

Vlaanderen kent, net als Frankrijk en Duitsland, verschillende wetten waarin het voorkooprecht voor de overheid is geregeld. In het Vlaams Geweest zijn er liefst 11 verschillende rechten van voorkoop. Daarvan noemen we hier drie die betrekking hebben op situaties waarin de functie gelijk blijft.

Voorkooprecht ruilverkaveling

Dit is een van de twee oudste voorkoopplichten, die dateert van voor de federalisering. Artikel 56 van de ‘Wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet’, alsmede art. 76 van de ‘Wet van 12 juli 1976 houdende bijzondere maatregelen inzake ruilverkaveling van landeigendommen uit

kracht van de wet bij de uitvoering van grote infrastructuurwerken' bevatten een recht van voorkoop ten behoeve van ruilverkaveling. Begunstigde is na de federalisering de Vlaamse Landmaatschappij (VLM). Dat is een agentschap van de Vlaamse overheid. De VLM beschikt over een Vlaamse Grondenbank. Bij uitoefening van het voorkooprecht voor ruilverkaveling blijft de functie van de grond gelijk. Via de Vlaamse Grondenbank kunnen gronden weer aan boeren ter beschikking worden gesteld zodat ze economisch rendabele agrarische bedrijven kunnen exploiteren.

Voorkooprecht voor natuurbehoud

De artikelen 37 tot 40 van het 'Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' kennen het voorkooprecht toe aan de Vlaamse Landmaatschappij. Het voorkooprecht heeft betrekking op allerlei gebieden die we kunnen samenvatten onder de term 'natuurbehoud'. Samengevat heeft het voorkooprecht betrekking op alle onroerende goederen die gelegen zijn in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN), natuurreservaten en uitbreidingszones, groen- en bosgebieden, of in een natuurinrichtingsproject.

Voorkooprecht woningen

De artikelen 5.76 tot en met 5.78 van de Gecodificeerde decreten over het Vlaamse Woonbeleid van 17 juli 2020 vormen de grondslag voor een voorkooprecht op woningen. Begunstigden zijn de woonmaatschappijen (te vergelijken met de Nederlands woningcorporaties), Vlabinvest apb (dit is een agentschap voor woon- en zorginfrastructuurbeleid voor Vlaams-Brabant dat voorziet in een aanbod aan betaalbare woningen en kavels in de Vlaamse rand rond Brussel) en gemeenten.

Voor dit onderzoek is relevant dat het voorkooprecht onder meer betrekking heeft op leegstaande en te renoveren woningen. Doel van het voorkooprecht is om woningen te verwerven die, eventueel na renovatie, worden afgestoten naar de woonmaatschappijen (art. 5.76 § 2 van het decreet). Kortom: doel is vergroting van de sociale woningvoorraad. Vereist is dat een gemeenteraadsbesluit het gebied afbakt waar het voorkooprecht geldt.

3.5 Beantwoording van de deelvraag

Beantwoording deelvraag

De ter beantwoording voorliggende vraag in dit hoofdstuk luidde: Bestaat in enkele met Nederland vergelijkbare rechtsstelsels de mogelijkheid voor de overheid om het voorkeursrecht (of een daarmee vergelijkbaar instrument) toe te passen op onroerende zaken waarvoor geen functiewijziging is voorzien?

Het antwoord is: ja, in Frankrijk, Vlaanderen en Duitsland bestaat een bestendige praktijk van gebruik van het voorkooprecht terwijl de functie van de onroerende zaak niet wijzigt. Het voorkooprecht, wordt voor een veelheid aan doelen ingezet. Daaronder zijn: consolidatie van het gebruik van agrarisch land, bescherming van natuur (inclusief extensivering van agrarische methodes) en hoogwaterbescherming.

De wijze waarop het voorkooprecht wordt gevestigd varieert. Anders dan in Nederland geldt regelmatig dat een voorkooprecht 'automatisch' geldt, van rechtswege, soms gekoppeld aan een bepaalde

gebiedsaanwijzing in een ruimtelijk plan of in een ander besluit maar soms ook door het feitelijk gebruik (vgl. Safer).

Observaties

De verkenning geeft aanleiding tot een aantal aanvullende observaties.

1. De eerste observatie is dat in Nederland het voorkeursrecht alleen kan worden gebruikt als de nieuwe functie niet-agrarisch is. In de onderzochte landen kan het voorkeursrecht ook worden toegepast op agrarische functies. In Nederland was het laatste door de wetgever ook gefaciliteerd (de Wet agrarisch grondverkeer) – dat verklaart mogelijk ook de strikte uitsluiting van de agrarische functie bij de Wet voorkeursrecht gemeenten – maar een voorkeursrecht op basis van die Wet agrarisch grondverkeer is nooit in het leven geroepen.
2. In dit onderzoek ligt de focus op het mogelijke gebruik van het voorkeursrecht voor vakantieparken. In de onderzochte landen zijn geen voorkeursrechten gevonden met specifiek vakantieparken als onderwerp. Er is geverifieerd bij omgevingsrecht-experts in de door ons onderzochte landen dat voor vakantieparkenproblematiek de inzet van het voorkeursrecht naar hun weten niet voorkomt.⁶¹
3. Een derde observatie is dat in Nederland de wettelijke regeling van voorkeursrechten heeft plaatsgevonden in één wet. Dat was voorheen de Wet voorkeursrecht gemeenten en momenteel hoofdstuk 9 van de Omgevingswet. In de onderzochte landen is een andere systematiek gevolgd. Daar bevatten verschillende sectorale wetten specifieke voorkeursrechten; in Vlaanderen heeft dat in 2007 geleid tot een decreet houdende de harmonisering van de procedures van voorkeursrechten.
4. De doelen waarvoor het voorkeursrecht ingezet kunnen worden in Nederland zijn in feite onbegrensd, zolang ze maar niet-agrarisch zijn en de functie wijzigt. In de onderzochte landen is dat anders: de sectorale wetten bevatten specifieke doelen (zoals behoud van onbebouwd gebied voor waterretentie in geval van hoogwater) en alleen voor die doelen kan het betreffende voorkeursrecht worden gebruikt; het voorkeursrecht op basis van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening lijkt nog het meest op het Nederlandse voorkeursrecht. Daarentegen geldt in de onderzochte landen niet de beperking tot niet-agrarische functies en ook niet dat de functie ongewijzigd blijft.
5. De afweging of al dan niet een voorkeursrecht gebruikt wordt, staat in Nederland los van de toekomstige koper: die is immers meestal nog niet bekend en in elk geval formeel geen partij. Het voorkeursrecht brengt daarentegen met zich mee dat er een afweging kan plaatsvinden over de wenselijkheid van een concrete voorgenomen transactie, waarbij in het systeem van de Safer dit zelfs vanuit een samenwerking tussen verschillende lokale stakeholders besloten wordt.

⁶¹ De omgevingsrechtexperts zijn in Duitsland: prof.dr. Gert Schmidt-Eichstaedt, professor i. R. für Bau- und Planungsrecht TU Berlin; Frankrijk: M^e Camille Mialot, Avocat spécialiste en droit public et Maître de conférence Ecole de droit de SciencesPo Paris; Vlaanderen: Mr. Stijn Verbist, advocaat publiek recht Antwerpen.

4. Resultaten van de enquête, interviews en expertmeeting

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van de uitgevoerde enquête, gehouden interviews en de expertmeeting. Deze zijn gebruikt om de bevindingen in hoofdstuk 2 en 3 te toetsen en een indruk te krijgen van wenselijke verruiming van het voorkeursrecht in Nederland.

4.1 Enquête en interviews

In het onderzoek is afgezien van het uitvoeren van een representatieve steekproef, omdat niet werd verwacht dat dit veel extra informatie zou opleveren en het niet nodig is geacht door het Ministerie om na te gaan welk draagvlak er bestaat voor bepaalde voornemens met betrekking tot het voorkeursrecht, juist ook omdat de vraagstelling zich tot heel specifieke toepassingen richtte.

In het kader van het onderzoek zijn met medewerking van de VNG de leden van de Contactgroep Grondzaken van de VNG benaderd. Hierbij zijn circa 90 gemeenten aangesloten. Het betreft overwegend gemeenten die actief met grondbeleid bezig zijn. Voor deze doelgroep is gekozen omdat bij deze medewerkers de meeste kennis en ervaring met het voorkeursrecht aanwezig is en omdat zij desgewenst hun collega's die zich bezighouden met vakantieparken of buitengebied zouden kunnen bevragen. Bovendien beschikten we niet over een set van contactpersonen, die beter geschikt zou zijn. Tevens is de enquête gezonden aan het IPO en enkele contactpersonen bij provincies.

Bij de gemeenten en provincies wilden we nagaan welke wensen leven onder gemeenten met betrekking tot een eventuele verruiming van het voorkeursrecht. Specifiek zijn vragen gesteld over een voorkeursrecht bij vakantieparken en bij een agrarische functie.

Vragen zijn gesteld over:

1. De toepasbaarheid van het voorkeursrecht bij vakantieparken;
2. Wenselijkheid en mogelijkheden verbreding van het voorkeursrecht;
3. Andere nieuwe wettelijke mogelijkheden voor aanpak problematiek vakantieparken.

Van 9 medewerkers van gemeenten hebben we een reactie ontvangen, en vanuit twee provincies. De reacties kwamen daarbij vanuit de medewerkers grondzaken, niet van de beleidsambtenaren rond de mogelijke verbredingsthema's.

Onder de gemeenten die reageerden bleek vrijwel geen gemeente wel eens te hebben moeten afzien van de vestiging van een voorkeursrecht omdat de vestigingsgrondslagen te beperkt zijn. Dat betekent echter niet dat er geen behoefte is bij gemeenten aan meer mogelijkheden. We zoomen in op de problematiek op vakantieparken en in het agrarisch gebied.

Vakantieparken

Enkele gemeenten gaven aan nadrukkelijk aan dat toepassing van een voorkeursrecht rond de problematiek op vakantieparken een toegevoegde waarde kan hebben. Wel zijn er ook twijfels, bijvoorbeeld dat vestiging van een voorkeursrecht op een al opgesplitst park veel extra werk met zich meebrengen en mogelijk ook hogere kosten.

Het werd ons duidelijk dat onder de op deze manier bereikte gemeenten de problematiek op vakantieparken minder bekend is, zeker ook bij de medewerker die op onze vragen reageerden, en een voorkeursrecht ook daarom niet direct als waardevol aanvullend instrument wordt gezien.

In het onderzoek is daarom ook verder gepraat met drie deskundigen (zie bijlage 3) die werken aan de problematiek op vakantieparken in verschillende provincies en regio's. Uit die gesprekken komt een duidelijker beeld naar voren. Alle deskundigen gaven aan dat een voorkeursrecht een nuttig instrument kan zijn, als onderdeel van een bredere gereedschapskist, waarbij ook financiën (bijvoorbeeld een opkoopfonds), handhaving en kennis bij gemeenten van belang zijn.

Er zijn volgens de deskundigen grote zorgen bij uitgeponde parken over het beheer, en zorgen over parken waar uitpounding dreigt. Er wordt gewerkt aan een gereedschapskist om in te kunnen grijpen op deze parken. Maar niet voor alle onderwerpen zijn voldoende instrumenten beschikbaar. Er is o.a. behoefte aan:

1. Regulering van uitponden (niet verbieden): daarvoor zou een vergunning instrument behulpzaam kunnen zijn. (soort splitsingsvergunning)
2. Verevening.
3. Een voorkeursrecht

Door een voorkeursrecht kan de gemeente beter grip krijgen op transacties, en zo nodig aankopen en doorverkopen aan strenge voorwaarden verbinden, of het voorkeursrecht gebruiken om een goede exploitatie af te dwingen bij de koper. Een voorkeursrecht is dan een ondersteunend instrument bij een gebiedsgerichte aanpak bij parken waar uitpounding dreigt en bij plannen voor transformatie, en verevening mogelijk in beeld komt.

Voorkeursrecht kan helpen om verloedering op de parken te voorkomen en ook om een goed toeristisch-recreatief aanbod in stand te houden, op parken die daarvoor geschikt zijn, en mogelijk ook bij transformatie. De deskundigen noemen een aantal mogelijkheden waar een voorkeursrecht gebruikt zou kunnen worden:

1. Bij een park dat als geheel te koop staat

Potentiële kopers zijn dan recreatie-ondernemers, maar vaak ook ontwikkelaars die niet een langdurige bedrijfsmatige exploitatie op het oog hebben maar willen verkavelen en soms direct verkopen. Soms wordt eerst het park leeggemaakt, en worden er vervolgens eerst nieuwe huisjes op het leeggemaakte park gebouwd die vervolgens verkocht worden.

Door een voorkeursrecht kan de gemeente zo nodig aankopen en doorverkopen met strenge voorwaarden of het voorkeursrecht gebruiken om een goede exploitatie af te dwingen bij de koper. De gemeente kan bij heruitgifte bedrijfsmatige exploitatie goed regelen. Splitsing in appartementsrechten met een overkoepelende VVE biedt de meeste zekerheid.

2. Op een park dat is opgesplitst in individuele kavels, en waar sprake is van permanente bewoning kan een voorkeursrecht bijvoorbeeld het perceelsgebonden overgangsrecht voor permanente bewoning beëindigen: aankoop maakt het mogelijk het recreatieve gebruik te herstellen. Dit is wel een kwestie van lange adem.
3. Vakantieparken die niet zijn uitgepound maar waar dat wel dreigt: een voorkeursrecht kan dan een middel zijn om hier op in te grijpen. Het zelfde geldt voor vakantieparken waar uitpounding al gaande is: ook daar kan een voorkeursrecht het mogelijk maken om in te grijpen zoals hiervoor al aangegeven. Er is ervaring met een opkoopfonds / ontwikkelingsmaatschappij die dan voor de benodigde middelen zou kunnen zorgen. Uitpounding leidt er meestal toe dat recreatieve parken niet meer bedrijfsmatig worden geëxploiteerd en dat vergroot het risico op permanente bewoning en beëindiging van het recreatieve gebruik en maakt verloedering en ondermijning mogelijk. Bedrijfsmatige exploitatie is cruciaal voor behoud van een goed

functionerend recreatief park. De ‘mogelijkheid’ van permanente bewoning maakt uitpolding interessanter en makkelijker.

4. Een voorkeursrecht heeft ook een signaalfunctie. Dan weet de gemeente dat een park op de markt komt.

5. Een voorkeursrecht kan ook helpen om speculatie tegen te gaan zeker als omzetting naar permanente bewoning denkbaar is, en kan de waardeestijging afromen. Dat sluit aan bij de bredere discussie om in dit soort situaties ook vormen van verevening mogelijk te maken.

Agrarische functie

Ook hier komt vanuit de gemeenten niet direct een signaal dat behoefte is aan een voorkeursrecht bij een agrarische functie. Dat is anders bij de bevraagde provincies.

Toepassingen die genoemd zijn:

1. om te sturen op gewenst gebruik door agrarische functies (meer duurzaam bv kruidenrijk grasland, graan e.d.; voorkomen dat akkerbouwgrond wordt omgezet in gebieden voor bollenteelt – lees: om soms te kunnen sturen in soort agrarisch gebruik)
2. om extensivering van de landbouw te ondersteunen; een voorkeursrecht zou ondersteunend kunnen zijn aan beleid op het gebied van klimaat, biodiversiteit, stikstof, energietransitie, gezondheid (gif, geur, geluid). In feite situaties en doelstellingen die goed te combineren zijn met agrarische activiteiten, maar niet in de vorm of intensiteit waarin het nu gebeurt. Voor extensivering is ook grond nodig.

Andere wensen

Uit de gemeenten kamen nog enkele andere wensen of suggesties voor verbreding van het voorkeursrecht:

- Bij een beeldbepalend pand (zonder monumentale status), dat werd doorverkocht en welke gemeente wilde behoeden voor sloop.
- Bij transformatie van gebouwen, waar de bestemming niet wezenlijk wijzigt maar de gemeente wel een ontwikkeling op gang wil helpen en wil voorkomen dat rechtsopvolgers zich te duur inkopen. Bijvoorbeeld een huidige bestemming “gemengd” in het centrum waardoor veel al mogelijk is, zoals maatschappelijk, wonen, detailhandel. Als men dit pand bijvoorbeeld wil transformeren naar nieuwbouw wonen met voorzieningen in de plint kan de gemeente daar niet op sturen en partijen kopen zich vooraf te duur in, waardoor helemaal niks meer van de grond komt. Overigens biedt de moderniseringsaanwijzing ons inziens hier wel mogelijkheden als grondslag voor een voorkeursrecht.
- Tegengaan van ondermijning bij vastgoedtransacties.

4.2 Expertmeeting over het concept-advies

In overleg met opdrachtgever is een klankbordgroep samengesteld, die op 6 november 2024 het concept-rapport heeft besproken.

In de bijeenkomst werd duidelijk dat ervolgens de meeste deelnemers een behoefte bestaat aan verbreding van het voorkeursrecht. Met name als het gaat om de problematiek rond de vakantieparken en bij het voorkomen van ondermijning. Er was geen eenduidige mening over hoe die verbreding dan het beste plaats zou kunnen vinden.

De noodzaak van een verruiming van het voorkeursrecht werd voor vakantieparken onderschreven. Een voorkeursrecht werd door hen gezien als een nuttige aanvulling van de gereedheidskist in de volgende situaties:

- Bij herstructurering van vakantieparken;
- Bij preventie;
- Bij uit te ponden en uitgeponte parken.

Ook kwam naar voren dat het voorkeursrecht een nuttig instrument kan zijn ter bestrijding van ondermijning of, wat breder, als instrument ter bescherming van de leefbaarheid. Er werd verwezen naar een nog in procedure te brengen wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Rotterdamwet), waarin overwogen wordt een voorkeursrecht op te nemen ter bescherming van de leefbaarheid.

Er is ook opgemerkt dat het gedetailleerd maken van regels in een omgevingsplan de basis kan zijn voor een voorkeursrecht. Er is dan al snel sprake van extensiever resp. intensiever gebruik. Anderzijds is opgemerkt dat een functie-wijziging zo gekunsteld zou kunnen worden. Het idee dat er planologisch iets moet wijzigen zou losgelaten kunnen worden; dat is niet het eigenlijke doel. Als in het omgevingsplan gekozen wordt voor ruime omschrijvingen in de geest van de Omgevingswet, zou een grondslag voor een voorkeursrecht bij gelijkblijvende functies gevonden kunnen worden in specifieke gebiedsaanwijzingen.

Het schrappen van de uitzondering voor gronden met een agrarische functie is kort te sprake gekomen. Gewezen werd op de mogelijkheden zoals die bestonden met de Wet agrarisch grondverkeer.

5. Verkenning van de mogelijkheden voor verbreding van de grondslagen van het voorkeursrecht

5.1 Overzicht mogelijke verruimingen grondslagen voorkeursrecht

In dit hoofdstuk bespreken wij de juridische mogelijkheden om de gronden voor vestiging van het voorkeursrecht te verruimen. Daarmee beantwoorden we onderzoeksvraag 1: Zijn er mogelijkheden tot verbreding van het voorkeursrecht zonder functiewijziging?

Hieronder volgt allereerst een samenvattende tabel van de in hoofdstukken 2, 3 en 4 naar voren gekomen concrete beleidstoepassingen voor een verruiming van het voorkeursrecht. De toegevoegde oplossingen worden in de volgende paragrafen besproken.

Probleem/doel	Inzet voorkeursrecht toegestaan in Nederland	Aard van het gebruik	Oplossing
Vakantieparken			
Omzetten naar permanent wonen	Ja	Afwijkend gebruik	
Voorkomen uitpolding	Nee	Geen functiewijziging of intensivering	nieuw soort aanwijzing
Tegengaan ondermijning	Nee	Geen functiewijziging of intensivering	nieuw soort aanwijzing
Bescherming leefbaarheid	Nee	Geen functiewijziging of intensivering	nieuw soort aanwijzing
Extensivering	Ja, waarschijnlijk*	Extensivering	
Aanpak illegaal gebruik	Ja, waarschijnlijk**	Afwijkend gebruik	
Agrarisch gebruik			
Intensivering	Nee	Intensivering	Schrappen uitzondering agrarisch gebruik
Extensivering	Nee	Extensivering	Schrappen uitzondering agrarisch gebruik
Milieugebruiksruimte reguleren	Nee	Combinatie van soorten gebruik, waaronder extensivering***	Grondslag gebiedsaanwijzing toevoegen
Landinrichting Omgevingswet	Nee	Geen wijziging gebruik	Grondslag Gebiedsaanwijzing toevoegen
Reconstructie	Nee	Combinatie van soorten gebruik	Grondslag Gebiedsaanwijzing toevoegen

Reconstructiegebied Midden-Delfland (wet vervallen in 2010), herinrichting Oost-Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën (wet vervallen in 2010)	Nee, voorheen wel in Wet agrarisch grondverkeer (niet geactiveerd)	Combinatie van soorten gebruik	Grondslag Gebiedsaanwijzing toevoegen
Reconstructiegebieden Reconstructiewet concentratiegebieden (wet vervallen in 2014)	Nee, voorheen wel in Wet agrarisch grondverkeer (ingetrokken, voorkeursrecht niet geactiveerd)	Combinatie van soorten gebruik	Grondslag Gebiedsaanwijzing toevoegen
Reservaten	Nee, wel in Wet agrarisch grondverkeer (niet geactiveerd)	Niet duidelijk of er sprake is van bestaande of nieuwe functie	Niet duidelijk
Landinrichting Wet inrichting landelijk gebied (wet vervallen 2023)	Nee, voorheen wel in Wet agrarisch grondverkeer (niet activeerd)	Geen afwijkend gebruik	
agrarisch gebruik ten behoeve van de toedeling van vrijkomende agrarische bedrijven aan startende agrariërs);	Nee: Frankrijk voorkooprecht: vloeit voort uit de wet en wordt uitgeoefend door een orgaan van de rijksoverheid	Geen afwijkend gebruik	Grondslag Gebiedsaanwijzing toevoegen
ten behoeve van ruilverkaveling	Nee Vlaanderen voorkooprecht: geldt in ruilverkavelingsgebieden;	Geen afwijkend gebruik	Grondslag Gebiedsaanwijzing toevoegen
Natuur			
ten behoeve van natuurbehoud	Nee Vlaanderen voorkooprecht: geldt in natuurgebieden	Geen afwijkend gebruik	Grondslag Gebiedsaanwijzing toevoegen
Bescherming			

hoogwaterbescherming (vrijhouden gronden));	Nee Duitsland voorkooprecht: volgt uit aanwijzing tot hoogwaterbeschermings gebied	Geen afwijkend gebruik	Grondslag Gebiedsaanwijzing toevoegen
stadsbescherming	Nee Duitsland voorkooprecht: volgt uit aanwijzing tot stadsbeschermingsgebie d	Geen afwijkend gebruik	Grondslag Gebiedsaanwijzing toevoegen
bescherming cultureel erfgoed	Nee Duitsland voorkooprecht: volgt uit aanwijzing als beschermd cultureel erfgoed	Geen afwijkend gebruik	Grondslag toevoegen of Gebiedsaanwijzing toevoegen
Beeldbepalend pand	Nee	Geen afwijkend gebruik	Grondslag toevoegen
Ondermijning			
Ondermijning	Nee Expertmeeting en enquête	Geen afwijkend gebruik	Grondslag Gebiedsaanwijzing toevoegen
Stedelijk gebied			
bij leegstaande en te renoveren woningen ten behoefte van aanbod betaalbare woningen	Nee Vlaanderen voorkooprecht	Geen afwijkend gebruik	Grondslag Gebiedsaanwijzing toevoegen
transformatie van bestaande gebouwen waarbij de bestemming niet wezenlijk wijzigt	Nee Enquête	Geen afwijkend gebruik	Grondslag of Gebiedsaanwijzing toevoegen
langdurig leegstaand vastgoed	Nee Enquête	Geen afwijkend gebruik	Grondslag of Gebiedsaanwijzing toevoegen

* Waarschijnlijk. Zoals aangegeven zou extensivering kunnen worden aangemerkt als afwijkend gebruik. Hierover bestaat echter geen jurisprudentie.

** Waarschijnlijk. Zoals aangegeven zou illegaal gebruik kunnen worden aangemerkt als afwijkend gebruik. Hierover bestaat echter geen jurisprudentie.

*** Bij combinatie van verschillende soorten gebruik is niet duidelijk of het beoogde gebruik afwijkt van het feitelijk gebruik.

Wij onderscheiden drie theoretisch mogelijke verruimingen van het voorkeursrecht:

1. Het schrappen van de uitzondering voor gronden met een agrarische functie
2. Het toevoegen van specifieke functies
Een tweede vorm van verruiming kan gevonden worden in het toevoegen van een of meer specifieke verruiming, waarbij een specifieke vorm van gebruik wordt aangemerkt als afwijking.
3. Een generieke verruiming
De meest vergaande mogelijkheid is een generieke verruiming, waarbij het voorkeursrecht gevestigd mag worden door een bevoegd gezag voor in de voorkeursrechtbeschikking te bepalen gronden en doelen.

Die worden in de volgende paragrafen besproken.

5.2 Verruimingsoptie 1: Schrappen van de uitzondering voor agrarische gronden

Toepassing van het voorkeursrecht bij een agrarische functie vereist dat de uitzondering voor gronden met een agrarische functie in artikel 9.1 lid 1 van de Omgevingswet vervalt.

De eerste verruiming bestaat dus uit het schrappen van de uitzondering voor gronden met een toekomstige agrarische functie. Er kan dan ook op gronden met bestaand agrarisch gebruik een voorkeursrecht worden gevestigd, mits het huidige agrarische gebruik afwijkt van het toegedachte of toegedeelde agrarische gebruik. Dit kan passen binnen de tot nu toe geaccepteerde doelstellingen om de overheid in staat te stellen regie te voeren over een ontwikkeling en prijsopdrijving tegen te gaan. Ook kan het voorkeursrecht dan worden ingezet als het toegedachte of toegedeelde agrarische gebruik extensiever of intensiever is dan het huidige.

Als het agrarisch gebruik niet wijzigt, kan ook na het schrappen van de uitzondering van de agrarische functie geen voorkeursrecht worden ingezet. Als dat nodig zou zijn, kan daarvoor gedacht worden aan een gebiedsaanwijzing voor landinrichting, reconstructie of herstructurering. Daarvan waren er voorbeelden te vinden in de Wet agrarisch grondverkeer (Wag), die evenwel nooit geactiveerd zijn.

De wetgever zou grondslagen die te vergelijken zijn met grondslagen in de Wag toe kunnen voegen aan art. 9.1 van de Omgevingswet. Dan kan ook een voorkeursrecht worden gevestigd als het agrarisch gebruik niet wijzigt. Daarvoor kan zoals eerder aangegeven gedacht worden aan een gebiedsaanwijzing voor landinrichting, reconstructie of herstructurering.

5.3 Verruimingsoptie 2: bevoegdheid voor specifieke verruiming

De reikwijdte van het voorkeursrecht is ruimer dan meestal wordt aangenomen, omdat ook intensivering en waarschijnlijk ook extensivering van het gebruik kan worden aangemerkt als afwijkend gebruik en derhalve een grondslag kan vormen voor een voorkeursrecht. Niettemin kan het beleidsmatig wenselijk zijn om specifieke situaties toe te voegen waarvoor een voorkeursrecht kan worden gevestigd. Dat draagt bij aan de voorspelbaarheid en rechtszekerheid.

Dat zou kunnen door gronden met een specifieke functie (zoals bepaalde vakantieparken) aan te wijzen met het oog op het verwezenlijken van een of meer nader bepaalde beleidsdoelen. Dat kan vormgegeven worden door bijvoorbeeld in artikel 9.1 lid 1 van de Omgevingswet “vakantiepark” toe te voegen aan de

opsommingen in de leden a, b en c en elders in de Omgevingswet bepalingen over of een begripsomschrijving van vakantiepark op te nemen.

Een tweede optie is het aanwijzen van gebieden waarin een bepaalde ontwikkeling nodig wordt geacht, zoals herstructurering of een verandering van de milieugebruiksruimte voor bepaalde activiteiten.

Stel dat het wenselijk wordt geacht een voorkeursrecht te kunnen vestigen op een gebied dat is aangewezen voor herstructurering van het landelijk gebied (inhoudende extensivering van de landbouw). Dat kan vormgegeven worden door bijvoorbeeld in artikel 9.1 lid 1 van de Omgevingswet “herstructureringslocatie” toe te voegen aan de opsommingen in de leden a, b en c en elders in de Omgevingswet bepalingen over of een begripsomschrijving van herstructureringslocatie op te nemen.

5.4 Verruimingsoptie 3: bevoegdheid tot toepassing voor nader te bepalen beleidsdoel zonder afwijkend gebruik

Een derde theoretische mogelijkheid voor verruiming betreft het toevoegen van een generieke bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen voor bepaalde beleidsdoeleinden in gevallen waarin het bestaande gebruik niet wijzigt.

Hierbij krijgt de gemeente de bevoegdheid om voor een door de gemeente te bepalen beleidsdoel een voorkeursrecht te vestigen op aan te wijzen gronden. De gemeente kan de beleidsdoelen zelf bepalen. Als deze mogelijkheid wordt toegevoegd aan de Omgevingswet, dan is de gemeente bij het benoemen van de beleidsdoelen gebonden aan de doelstelling van de Omgevingswet.

De wetgever kan nog verder gaan en de beperking tot de doelen van de Omgevingswet loslaten.

5.5 Beoordeling: aansluiting bij de doelstellingen van de Omgevingswet

Uit de wetsgeschiedenis van de Wvg en de Omgevingswet en de toepassing in de praktijk blijkt dat het voorkeursrecht in Nederland kan worden gemotiveerd op grond van een of meer van de volgende doelen:

- a. noodzaak verwerving onroerende zaken voor realisatie beleidsdoel (realiseren nieuwe functie);
- b. noodzaak van het voeren van regie bij locatieontwikkeling voor bouwen;
- c. noodzaak van het tegengaan van speculatie met onroerende zaken.

Binnen het stelsel van de Omgevingswet zouden daaraan doelen kunnen worden toegevoegd, die passen binnen de reikwijdte en algemene doelstellingen van de Omgevingswet. Die zijn opgenomen in artikel 1.3 van de Omgevingswet.

De reikwijdte staat in artikel 1.2 lid 1 van de Omgevingswet:

Deze wet gaat over:

- a. *de fysieke leefomgeving, en*
- b. *activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.*

Relevant voor een voorkeursrecht is ook artikel 1.2 lid 4 Omgevingswet

Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

De maatschappelijke doelstellingen staan in artikel 1.3 Omgevingswet:

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en*
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.*

Uit het internationale onderzoek blijkt dat een voorkeurecht ook wordt ingezet voor beleidsdoelen die buiten het belang van de fysieke leefomgeving liggen. Zo wordt in Frankrijk wordt het voorkeurecht ingezet om jonge agrariërs de kans te geven een bedrijf over te nemen. Dat zou dus niet passen binnen de Omgevingswet.

De oogmerken voor een verruiming van het voorkeursrecht bij vakantieparken kunnen passen in de Omgevingswet. Dat geldt onder andere voor herstructurering of omzetting van vakantieparken. Bij een oogmerk als ondermijning (een openbare orde probleem) zal moeten worden onderbouwd dat het tegengaan van ondermijning bijdraagt aan de leefbaarheid (een oogmerk van de Omgevingswet). Bij een voorkeursrecht bij agrarisch gebruik met het oog op herstructurering o.i.d. wordt voldaan aan de doelstellingen van de Omgevingswet.

Als een beleidsdoel wordt toegevoegd dat buiten de doelstellingen van de Omgevingswet valt, zal dit in de Omgevingswet expliciet mogelijk moeten worden gemaakt.

5.6 Juridische beoordeling

Een juridische beoordeling hangt grotendeels af van de concrete vormgeving en onderbouwing van de regeling. Die is nog niet voorhanden. Wel is het mogelijk de verschillende opties al vast globaal te toetsen aan art. 1 van het eerste Protocol bij het EVRM.

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM

Een voorkeursrecht is een inbreuk op het eigendomsrecht. Daarom moet worden stilgestaan bij de vraag hoe deze inbreuk op het eigendomsrecht zich verhoudt tot artikel 1 van het eerste Protocol (EP) bij het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM). Het EVRM, en dus ook het Protocol, heeft namelijk rechtstreekse werking in het Nederlandse recht.

Artikel 1 van het Eerste Protocol luidt:

Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

Volgens vaste rechtspraak van het EHRM bevat artikel 1 EP drie verschillende regels:

De eerste regel bevat het recht op ongestoord genot van eigendom.

De tweede regel regelt de voorwaarden waaraan ontneming van eigendom is onderworpen. Daar hoort een adequate rechtsbescherming bij.

De derde regel erkent dat de Staat het recht heeft het gebruik van de eigendom te regelen in het algemeen belang of om de betaling van belastingen of boetes te verzekeren.

De tweede en derde regel moeten worden uitgelegd in het licht van de algemene regel van ongestoord genot van de eigendom. Eerst moet worden onderzocht of de inbreuk op de door artikel 1 beschermde rechten gebracht kan worden onder de tweede of derde regel. Pas daarna wordt getoetst aan de eerste regel.

Het begrip eigendom heeft een ruime strekking. Al hetgeen economische waarde heeft valt er onder.

Het EHRM onderzoekt of de inbreuk op de eigendom:

- rechtmatig is (een wettelijke grondslag heeft);
- een gerechtvaardigd doel dient (een algemeen belang dient); en,
- evenredig (proportioneel) is ten opzichte van het doel dat is beoogd.

De vraag of de inmenging proportioneel is, is pas relevant als vaststaat dat de betrokken inmenging voldoet aan het rechtmatigheidsvereiste en het algemeen belang dient. Een maatregel is een proportionele inmenging in het eigendomsrecht indien er een eerlijke balans bestaat tussen het algemeen belang enerzijds en de bescherming van individuele rechten anderzijds. Daarbij moet er een redelijke mate van evenredigheid bestaan tussen de gebruikte middelen en het doel dat ermee nagestreefd wordt. In de afweging worden alle omstandigheden van het geval betrokken.

Bij de beoordeling van de proportionaliteit wordt eerst gekeken of er een eerlijke balans bestaat op het niveau van de regeling en daarna of er in een individueel geval geen sprake is van een buitensporige individuele last voor de betrokkene.

Om te beoordelen of een eerlijke balans op het niveau van de regeling bestaat, moet een volledige belangenafweging worden gemaakt tussen het algemeen belang en de belangen van diegenen die door de regeling worden geraakt. Daartoe zullen in ieder geval de effecten van de voorgenomen maatregel in kaart moeten worden gebracht, evenals voor welke groep de maatregel negatieve gevolgen kan hebben. Het is bij de proportionaliteitstoets eveneens van belang om alternatieven te onderzoeken en te onderbouwen waarom niet voor minder vergaande maatregelen is gekozen. Echter het bestaan van alternatieve maatregelen op zichzelf houdt niet in dat de voorgenomen maatregelen ongerechtvaardigd zouden zijn. Zolang de wetgever binnen de grenzen blijft van zijn beoordelingsmarge zal het EHRM niet beoordelen of de wetgever voor de beste oplossing heeft gekozen of dat de wetgevende discretie op een andere manier moet worden uitgeoefend. Wel kan het EHRM bezien of het mogelijk zou zijn geweest om hetzelfde doel te bereiken door maatregelen die een minder ingrijpende inmenging in de eigendomsrechten van betrokkenen zouden opleveren en of de autoriteiten de mogelijkheid hebben onderzocht om deze minder ingrijpende oplossingen toe te passen.

De uitvoering van de maatregel moet ook op individueel niveau proportioneel zijn. Tegenover het gewicht van het behartigde belang, staat de aard en zwaarte van inmenging in het eigendomsrecht van individuen die getroffen worden door de maatregel. De maatregel mag niet leiden tot een individuele en buitensporige last. Hiervan is sprake indien een of enkele individuen onevenredig meer dan anderen die ook onder de maatregel vallen worden geraakt in die zin dat het niet meer onder het normale ondernemersrisico behoort te vallen.

Toetsing van het voorkeursrecht aan art. 1 van het Eerste Protocol

In jurisprudentie over het voorkeursrecht door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is geoordeeld dat de regeling in de Wvg niet in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol. Ook de toepassing

in het individuele geval is tot nu toe altijd door de toets gekomen. De Afdeling overwoog meermaals: Er is “bij het vestigen van een voorkeursrecht weliswaar sprake van een inbreuk op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, doch vindt deze inbreuk plaats in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de Wvg, terwijl niet kan worden gezegd dat daarbij niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door die wet nagestreefde algemene belang en de fundamentele rechten van de eigenaar. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat het wettelijke voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht maakt. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat Uni-Invest als eigenares van het perceel niet langer de haar toekomende eigendomsrechten zou kunnen uitoefenen, doch uitsluitend dat zij - indien zij tot vervreemding zou willen overgaan - eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen de gronden te kopen. 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.”⁶²

Ook de hiervoor behandelde voorbeelden van een voorkooprecht - dat qua inbreuk op het eigendomsrecht goed te vergelijken is met een voorkeursrecht - in enkele buurlanden zijn in een aantal gevallen getoetst aan het EVRM. Tot nu heeft het EHRM geen voorkooprecht vernietigd wegens strijd met art. 1 van het eerste Protocol bij het EVRM. S. Schuite en J.A.M.A. Sluysmans merken op, mede gesteund door gebrek aan jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, dat de regelingen van de voorkooprechten in Duitsland, Frankrijk en Vlaanderen in overeenstemming zijn met art. 1 Eerste Protocol EVRM.⁶³

Toetsing van de verruimingen van het voorkeursrecht

Er kunnen geen stellige uitspraken worden gedaan over de toetsing van de behandelde mogelijkheden tot verruiming van het voorkeursrecht zich tot art. 1 van het Eerste Protocol. Een beoordeling zal afhangen van de manier waarop het wordt geregeld en de onderbouwing ervan.

We kunnen wel een verwachting formuleren. Ons inziens zal een regeling van een verruiming voor een helder omschreven beleidsdoel met een toepassing die beperkt is tot bepaald vormen van grondgebruik of een bepaald gebied in beginsel niet in strijd hoeven te zijn met art. 1 van het Eerste Protocol.

De regeling van een generieke bevoegdheid in de Omgevingswet voor een bevoegd gezag om een voorkeursrecht te vestigen voor door het bevoegd gezag (gemeenteraad of provinciale staten) zelf te bepalen doelen zou ons inziens in strijd kunnen komen met het artikel 1 van het Eerste Protocol op het punt van de proportionaliteit in relatie met rechtsbescherming en rechtszekerheid, als een duidelijke begrenzing en beperking ontbreekt.

⁶² ABRS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8248.

⁶³ S. Schuite and J.A.M.A. Sluysmans, A comparative analysis of municipal pre-emption rights across Europe; Calibrating Dutch law with European insights. *European Property Law Journal* 2024, 13(2): p. 217. <https://doi.org/10.1515/eplj-2024-0011>.

5.7 Juridische toepassing bij vakantieparken, agrarische functie en ondermijning

Onderzoeksvraag 3 vraagt hoe de regelgeving zou kunnen worden aangepast. Dat spitsen we hier toe op de onderwerpen die in de uitvraag voor het onderzoek, de enquêtes en de expertsessie naar voren zijn gekomen voor verruiming van het voorkeursrecht.

Vakantieparken

Een voorkeursrecht kan een nuttige toevoeging zijn de gereedschapskist voor vakantieparken. Als een park wordt omgezet naar permanente bewoning kan al een voorkeursrecht worden ingezet. De verruiming betreft de situatie dat de functie niet wijzigt.

Dat betreft de volgende mogelijkheden:

- Bij herstructurering van vakantieparken
- Bij preventie
- Bij uit te ponden en uitgeponte parken.
- Om ondermijning tegen te gaan

In feite kunnen deze beleidsaanleidingen onder de noemer leefbaarheid worden gebracht.

Juridisch zien wij 2 mogelijkheden:

Specifiek voor vakantieparken:

Een bevoegdheid voor de gemeente om een voorkeursrecht te vestigen op gronden met een functie verblijfsrecreatie (kort gezegd: de vakantieparkenaanwijzing) uit een oogpunt van leefbaarheid. Dat kan vormgegeven worden door bijvoorbeeld in artikel 9.1 lid 1 van de Omgevingswet “vakantiepark” toe te voegen aan de opsommingen in de leden a, b en c en elders in de Omgevingswet bepalingen over of een begripsomschrijving van vakantiepark op te nemen.

Breder:

Een bevoegdheid voor een gemeente om een voorkeursrecht te vestigen in een gebied, waar de leefbaarheid onder druk staat (kort gezegd: de leefmilieugebieden).

Dat kan vormgegeven worden door bijvoorbeeld in artikel 9.1 lid 1 van de Omgevingswet “leefmilieulocatie” toe te voegen aan de opsommingen in de leden a, b en c en elders in de Omgevingswet bepalingen over of een begripsomschrijving van leefmilieulocatie op te nemen.

Overwogen is om de omschrijving van modernisering dusdanig te verruimen dat ook vakantieparken er onder vallen. Dat heeft als nadeel dat het begrip modernisering er op duidt dat de fysieke hoedanigheden van het park zullen veranderen, terwijl dat niet het geval hoeft te zijn.

Ondermijning

Een voorkeursrecht kan een nuttige toevoeging zijn bij de aanpak van ondermijning, omdat het mede de leefbaarheid aantast. Omdat ondermijning voorkomt bij zowel bedrijventerreinen als vakantieparken, buitengebieden en binnensteden lijkt het niet zinvol om functies te kunnen aanwijzen waarbij met het oog op ondermijning een voorkeursrecht mag worden gevestigd. Het ligt meer voor de dat gebieden, waar

ondermijning wordt geconstateerd of vermoed, kunnen worden aangewezen. Die zouden kunnen worden toegevoegd aan artikel 9.1 van de Omgevingswet. Omdat ondermijning altijd samenhangt met de leefbaarheid, zou deze aanwijzingsmogelijkheid kunnen worden meegenomen in de aanwijzing van een gebied op grond van de leefbaarheid. Zie zoals hierboven al beschreven onder vakantieparken.

Agrarische functie

Met name met het oog op extensivering is voorgesteld om een voorkeursrecht mogelijk te maken voor gronden met een agrarische functie.

Juridisch kan dat mogelijk worden gemaakt door de uitzondering voor gronden met een agrarische functie in art. 9.1 lid 1 onder a, b en c en lid 2 Omgevingswet te schrappen.

Als ook wordt beoogd om een voorkeursrecht mogelijk te maken voor agrarische herstructurering of landinrichting, terwijl het gebruik niet hoeft af te wijken van de agrarische functie, ligt het voor de hand een dergelijke gebiedsaanwijzing toe te voegen aan art. 9.1 Omgevingswet als grondslag voor een voorkeursrecht.

Dat kan vormgegeven worden door bijvoorbeeld in artikel 9.1 lid 1 van de Omgevingswet “herstructureringslocatie” toe te voegen aan de opsommingen in de leden a, b en c en elders in de Omgevingswet bepalingen over of een begripsomschrijving van herstructureringslocatie op te nemen.

6. Onderzoeksvraag 4: andere mogelijkheden voor vakantieparken

Naast vragen over het voorkeursrecht bevatte de uitvraag nog een andere onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 4: Welke mogelijkheden zijn er nog meer voor vakantieparken te bedenken, als verbreding van het voorkeursrecht niet realiseerbaar of effectief is?

Zoals hiervoor beargumenteerd zou het voorkeursrecht een nuttige instrument kunnen zijn bij enkele problemen bij vakantieparken in aanvulling op andere interventies. Bovendien zijn in onderzoeken en kamerbrieven al tal van suggesties gedaan voor de aanpak van vakantieparken.

In aanvulling daarop willen wij de volgende mogelijkheid naar voren brengen, die van belang is voor parken die nog niet zijn uitgepond:

Een Vereniging van Eigenaren bij recreatieparken

Bij veel recreatieparken bestaat een eigenarenvereniging. Dit is juridisch gezien niet hetzelfde als een Vereniging van Eigenaren bij splitsing in appartementsrechten. Allereerst is een eigenarenvereniging niet verplicht voor recreatieparken. Verder kunnen de leden hun lidmaatschap opzeggen en zich zo onttrekken aan verplichtingen. Het kost dan juridisch vaak veel moeite om deze eigenaren toch te laten meebetalen aan de kosten van bijvoorbeeld het onderhoud aan gemeenschappelijke wegen op het terrein. Veelal willen zij alleen betalen voor voorzieningen waar ze zelf gebruik van maken. Dit kan leiden tot veel discussie ten nadele van het beheer van het park. Dat is des te sterker het geval als gemeenschappelijke voorzieningen niet ook in gemeenschappelijk eigendom zijn. Het beheer en onderhoud van recreatieparken zou versterkt worden als er voor het uitponen van recreatieparken een verplichting zou bestaan tot het oprichten van een Vereniging van Eigenaren analoog aan die bij splitsing van een gebouw in appartementen. Een VvE heeft een sterkere juridische positie dan een eigenarenvereniging.

Bij splitsing van een gebouw in appartementen geldt op grond van het Burgerlijk Wetboek (Boek 5, Titel 9: Appartementsrechten) de verplichting tot het oprichten van een Vereniging van Eigenaren (VvE).

Overeenkomstig de verplichting bij appartementen kan door aanpassing van het Burgerlijk Wetboek dit gaan gelden bij uitponing van recreatiewoningen op een recreatiepark. De verplichting zou van toepassing zijn op nieuwe recreatieparken die direct na oplevering worden ‘gesplitst’ en bestaande recreatieparken die – na een periode in eigendom te zijn geweest van één eigenaar – worden uitgepond.

Het vormen van een VvE zorgt – net als bij appartementen – voor gezamenlijk beheer en onderhoud van gemeenschappelijke voorzieningen, de groenvoorzieningen en de infrastructuur op het park. Een VvE kan een instrument zijn dat een basis legt voor collectief beheer en onderhoud. Het bevordert het waardebehoud en -ontwikkeling en de leefbaarheid van het park.

De VvE bestaat uit de eigenaren van de individuele recreatiewoningen. Ze zijn van rechtswege lid; het lidmaatschap kan, net als bij appartementen, niet worden opgezegd. De eigenaren zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor en nemen besluiten over de onderhoud en beheer van de gemeenschappelijke voorzieningen en infrastructuur. Een goed functionerende VvE is een ‘gemeenschap’ die zich betrokken voelt bij het recreatiepark. Binnen de VvE heeft elke eigenaar stemrecht, hetgeen correspondeert met de grootte van zijn of haar eigendomsrechten in het park.

Een VvE heeft in potentie slagkracht omdat ze, als rechtspersoon, zelfstandig juridische transacties kan aangaan. Hieronder vallen bijvoorbeeld overeenkomsten voor beheer en onderhoud door derden. Toestemming van individuele leden is niet nodig.

Net als bij appartementen zou voor de oprichting van een VvE-vakantieparken een notariële akte vereist moeten zijn (vgl. de splitsingsakte bij appartementen). De akte bepaalt o.m. wat de gemeenschappelijke voorzieningen en infrastructuur zijn. De akte legt ook vast wat de onderhoudsverplichtingen zijn voor de individuele eigenaren van de recreatiewoningen en wat de onderhoudsverplichtingen zijn voor de VvE. Voorts moet een huishoudelijk reglement worden vastgesteld. Dit beschrijft niet allen procedures voor vergadering en besluitvorming. Het kan ook regels bevatten die de leefbaarheid van het recreatiepark bevorderen zoals over het uiterlijk van de tuin, de plaatsing van schuttingen en een verbod op luide muziek na een bepaald tijdstip. Tot slot zal een bestuur moeten worden gekozen en een inschrijving bij de Kamer van Koophandel gedaan.

Voor VvE's bij appartementen geldt op grond van de op 1 januari 2018 in werking getreden Wet verbetering functioneren vereniging van eigenaars een verplichting tot fondsvorming. Daarvoor bestaan ingevolge de wet twee opties: (a) jaarlijkse reservering die is gebaseerd op een meerjarenonderhoudsplan; dit plan geeft een planning van het benodigde onderhoud inclusief de kosten, (b) jaarlijkse reservering die bestaat uit 0,5 % van de herbouwwaarde van het gebouw. Net als bij splitsing in appartementen zou fondsvorming verplicht gesteld dienen te worden bij VvE's voor recreatieparken.

Voor beheer, onderhoud en leefbaarheid in de zin van kwaliteit van buitenruimte zou een Vereniging van Eigenaren goede diensten kunnen verrichten. Voor het bestrijden van ondermijning daarentegen niet.

7. Samenvattende conclusies en aanbevelingen over verruiming van het voorkeursrecht

In dit rapport is mogelijke verbreding van het voorkeursrecht op grond van de Omgevingswet onderzocht. Daartoe waren twee concrete aanleidingen. De eerste is de zogeheten vakantieparkenproblematiek: greep krijgen op vastgoedtransacties op recreatieparken die tot negatieve effecten leiden, zoals uitponding en ondermijning. De tweede aanleiding is het grip krijgen op het gebruik van agrarische gronden terwijl de functie gelijk blijft, bijvoorbeeld ter bevordering van de overgang van intensieve naar extensieve landbouw of het beschikbaar krijgen van landbouwgrond voor startende boeren.

Om mogelijke verbreding van het voorkeursrecht gericht te onderzoeken zijn in vorige hoofdstukken de volgende vier vragen beantwoord:

1. Zijn er mogelijkheden tot verbreding van het voorkeursrecht zonder functiewijziging of aanwijzing als moderniseringslocatie (dus bij gelijkblijvend gebruik)? Dat betreft in ieder geval vakantieparken en agrarisch gebruik.
2. Bestaat in enkele met Nederland vergelijkbare rechtsstelsels de mogelijkheid voor de overheid om het voorkeursrecht (of een daarmee vergelijkbaar instrument) toe te passen op onroerende zaken waarvoor geen functiewijziging is voorzien?
3. Hoe zou de regelgeving kunnen worden aangepast?
4. Welke mogelijkheden zijn er nog meer voor vakantieparken te bedenken, als verbreding van het voorkeursrecht niet realiseerbaar of effectief is?

Ter beantwoording van deze vragen is gebruikt gemaakt van jurisprudentieonderzoek, onderzoek naar de parlementaire geschiedenis van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Aanvullingswet grondeigendom, een quick scan internationale vergelijking, een enquête, interviews en een bijeenkomst met een expertpanel.

Het onderzoek heeft geresulteerd in drie mogelijke verruiming (par. 5.2, 5.3 en 5.4):

4. Het schrappen van de uitzondering voor gronden met een agrarische functie.
5. Het toevoegen van specifieke functies: het toevoegen van een of meer specifieke verruiming, waarbij een specifieke vorm van gebruik wordt aangemerkt als afwijking.
6. Een generieke verruiming: hierbij mag het voorkeursrecht worden gevestigd door een bevoegd gezag voor in de voorkeursrechtbeschikking te bepalen gronden en doelen.

De drie opties zijn beoordeeld op hun aansluiting bij de doelstellingen van de Omgevingswet (par. 5.4) en globaal juridisch getoetst aan art. 1 van het eerste protocol bij het EVRM (par. 5.6). Ook is aangegeven in welke richting de regelgeving kan worden aangepast voor specifiek vakantieparken, agrarische functie en ondermijning (par. 5.7). Daarmee geeft dit rapport input voor verdere politieke en beleidsmatige besluitvorming over verruiming van het voorkeursrecht met het oog op de vakantieparkenproblematiek en het gebruik van agrarische gronden.

De conclusies en aanbevelingen die reeds zijn beschreven in de voorgaande hoofdstukken worden hieronder ter bevordering van de leesbaarheid nog eens puntsgewijs opgesomd.

A. Conclusies over het voorkeursrecht in de Omgevingswet

Alvorens de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij de mogelijkheden van het huidige voorkeursrecht verkend:

Conclusies:

1. Een voorkeursrecht kan niet worden gevestigd als een agrarische functie is toegedacht of toegedeeld. Het begrip agrarisch moet daarbij ruim worden uitgelegd.
2. Het voorkeursrecht kan worden gevestigd als het feitelijk gebruik van een onroerende zaak afwijkt van de toegedachte of toegedeelde functie.
3. Het begrip functie moet ruim worden uitgelegd. Het omvat alle gebruiksregels over de onroerende zaak.
4. Er is ook sprake van gebruik dat afwijkt van de functie als een intensiever gebruik is toegedacht in een voorkeursrechtbeschikking, omgevingsvisie of programma of is toegedeeld in een omgevingsplan.
5. Het is aannemelijk dat toegedacht of toegedeeld extensiever gebruik aangemerkt zal kunnen worden als afwijkend gebruik.
6. Het past in de uitleg van de wet dat ook illegaal gebruik aangemerkt zal kunnen worden als afwijkend gebruik.
7. Het is niet te verwachten dat de term “beter gebruik” als invulling van afwijkend gebruik zal leiden tot een verruiming van het voorkeursrecht in de praktijk.

B. Conclusies uit het onderzoek naar vergelijkbare rechten in omliggende landen

Hieronder staat, kort samengevat, het antwoord op onderzoeksvraag 2: Bestaat in enkele met Nederland vergelijkbare rechtsstelsels de mogelijkheid voor de overheid om het voorkeursrecht (of een daarmee vergelijkbaar instrument) toe te passen op onroerende zaken waarvoor geen functiewijziging is voorzien?

Het antwoord is: ja, in Frankrijk, Vlaanderen en Duitsland bestaat een bestendige praktijk van gebruik van het ‘voorkooprecht’ terwijl de functie van de onroerende zaak niet wijzigt. Het voorkooprecht, wordt voor een veelheid aan doelen ingezet. Daaronder zijn: consolidatie van het gebruik van agrarisch land, bescherming van natuur (inclusief extensivering van agrarische methodes) en hoogwaterbescherming. In de onderzochte landen zijn geen voorkeursrechten gevonden met specifiek vakantieparken als onderwerp. Wel voor agrarisch gebruik: in Frankrijk wordt het voorkooprecht vaak ingezet terwijl de agrarische functie gelijk blijft met als doel om startende boeren een kans te geven.

C. Conclusies over verruiming van het voorkeursrecht

Hieronder staan samengevat de antwoorden op de onderzoeksvragen 1 en 3:

1. Zijn er mogelijkheden tot verbreding van het voorkeursrecht zonder functiewijziging of aanwijzing als moderniseringslocatie (dus bij gelijkblijvend gebruik)? Dat betreft in ieder geval vakantieparken en agrarisch gebruik.
- 3: Hoe zou de regelgeving kunnen worden aangepast?

1. Juridisch is het mogelijk om het voorkeursrecht te verruimen.
2. Het is juridisch mogelijk in de Omgevingswet de uitzondering voor gronden met een agrarische functie te schrappen.
3. Het is juridisch mogelijk in de Omgevingswet het voorkeursrecht te verruimen door aanwijzing van gronden met een specifieke functie mogelijk te maken, of de aanwijzing van gebieden met het oog op een in de wet omschreven beleidsdoel mogelijk te maken.
4. Het creëren van een generieke bevoegdheid voor een vertegenwoordigend bestuursorgaan om een voorkeursrecht te vestigen op door het bestuursorgaan aan te wijzen gronden voor een door het bestuursorgaan te bepalen beleidsdoel, zou in strijd kunnen zijn met art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

D. Aanbevelingen ten aanzien van verruiming van het voorkeursrecht

Wij doen geen aanbevelingen over de wenselijkheid van verruiming van het voorkeursrecht. Dat is een politieke en beleidsmatige afweging die buiten de doelstelling van het onderzoek valt.

Wel hebben we twee aanbevelingen voor de vormgeving van een eventuele verruiming van het voorkeursrecht:

1. Als een voorkeursrecht nodig wordt geacht voor vakantieparken of het tegengaan van ondermijning bevelen wij aan om aan art. 9.1 Omgevingswet de mogelijkheid toe te voegen om een voorkeursrecht mogelijk te maken voor gebieden waar de leefbaarheid bedreigd wordt. Daarmee kunnen zowel de vakantieparkenproblematiek als ondermijning getackeld worden.
2. Als een voorkeursrecht nodig wordt geacht in verband met het tegengaan van ondermijning, bevelen wij aan dat in verband met de kenbaarheid en uniformiteit onder te brengen in de Omgevingswet en niet in een andere wet.

Bijlagen

Bijlage 1: Tekst en vertaling van artikel L143-2 in de Code rural et de la pêche maritime

De volledige doelen waarvoor het voorkooprecht kan worden ingezet zijn genoemd in art. L143-2 van de Code rural et de la pêche maritime:

L'exercice de ce droit a pour objet, dans le cadre des objectifs définis à l'article L. 1 :

- 1° L'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ;*
- 2° La consolidation d'exploitations afin de permettre à celles-ci d'atteindre une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles et l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes, dans les conditions prévues à l'article L. 331-2 ;*
- 3° La préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ;*
- 4° La sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ;*
- 5° La lutte contre la spéculation foncière ;*
- 6° La conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ;*
- 7° La mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles dans le cadre des conventions passées avec l'Etat ;*
- 8° La protection de l'environnement, principalement par la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées, dans le cadre de stratégies définies par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ou approuvées par ces personnes publiques en application du présent code ou du code de l'environnement ;*
- 9° Dans les conditions prévues par la section 3 du chapitre III du titre Ier du livre Ier du code de l'urbanisme, la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.*

De voor dit onderzoek belangrijkste doelen zijn als volgt vertaald.

- 2° De consolidatie van boerderijen om hen in staat te stellen een levensvatbare economische dimensie te bereiken met inachtneming van de criteria van het gewestelijk masterplan voor landbouwboerderijen en de verbetering van de perceelsverdeling van bestaande boerderijen, onder de voorwaarden voorzien in artikel L. 331-2;*

5° De strijd tegen grondspeculatie;

6° Het behoud van bestaande levensvatbare boerderijen wanneer deze in gevaar komen door de afzonderlijke overdracht van grond en woon- of boerderijgebouwen;

7° De ontwikkeling en bescherming van het bos, evenals de verbetering van de bosbouwstructuren in het kader van overeenkomsten gesloten met de Staat;

8° Bescherming van het milieu, voornamelijk door de implementatie van aangepaste landbouwpraktijken, in het kader van strategieën die zijn bepaald door de Staat, de lokale overheden of hun openbare instellingen of die door deze publieke personen zijn goedgekeurd in toepassing van deze code of van de milieucode;

Bijlage 2: tekst van § 66 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

§ 66 Vorkaufsrecht

(1) Den Ländern steht ein Vorkaufsrecht zu an Grundstücken,

- 1. die in Nationalparken, Nationalen Naturmonumenten, Naturschutzgebieten oder als solchen einstweilig sichergestellten Gebieten liegen,*
- 2. auf denen sich Naturdenkmäler oder als solche einstweilig sichergestellte Gegenstände befinden,*
- 3. auf denen sich oberirdische Gewässer befinden.*

Liegen die Merkmale des Satzes 1 Nummer 1 bis 3 nur bei einem Teil des Grundstücks vor, so erstreckt sich das Vorkaufsrecht nur auf diesen Teil. Der Eigentümer kann verlangen, dass sich der Vorkauf auf das gesamte Grundstück erstreckt, wenn ihm der weitere Verbleib in seinem Eigentum wirtschaftlich nicht zuzumuten ist.

(2) Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege einschließlich der Erholungsvorsorge erforderlich ist.

Bijlage 3: geïnterviewde personen en aanwezigen expertmeeting

Geïnterviewd zijn door Hendrik van Sandick en Herman de Wolff:

Rob van den Hazel programmamanager programma Vitale Vakantieparken Noord-Veluwe;

Jan de Roos, ondernemersadviseur Vitale Vakantieparken Drenthe;

Marcel Diepenmaat Ad Fontem Ruimtelijk Advies (o.a. gewerkt voor het expertisecentrum Vakantieparken Overijssel).

Expertmeeting 6 november 2024 bij het Ministerie van BZK in Den Haag ter bespreking van het concept-rapport ‘Verbreiding van het voorkeursrecht’ door Van Sandick Advies en TU Delft

Jan Mus	Mussius Advies
Diana Frikkee	Overwater Grondbeleid
Marieke Groot-Fokkert	Vitale Vakantieparken Veluwe
Rob van Hazel	Vitale Vakantieparken Veluwe
Constantijn Hageman	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (wetgeving)
Simon Bakker	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (ondermijning)
Manon Aarts	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (ondermijning)
Hendrik van Sandick	Van Sandick Advies
Fred Hobma	TU Delft
Herman de Wolff	TU Delft
Leo Nooteboom	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Directie ruimtelijk beleid
Denise Krijvenaar	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Directie ruimtelijk beleid
Sandra Dietze	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Directie ruimtelijk beleid
Rutger Kooijman	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Directie ruimtelijk beleid