

Vergaderjaar 2009–2010

31 285

Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (vereenvoudiging bekendmaking en aanbestedingsprocedure)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 december 2009

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over haar bevindingen over bovenvermeld wetsvoorstel. Tot mijn spijt heeft de beantwoording enige tijd op zich laten wachten. Ik ga hieronder in op de opmerkingen en vragen waartoe het wetsvoorstel de leden van de commissie aanleiding heeft gegeven.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie geven aan met belangstelling kennis genomen te hebben van het wetsvoorstel. Deze leden geven aan dat het wetsvoorstel wordt gezien als een instrument voor overheden om grondspeculatie tegen te gaan op locaties waar ruimtelijke ontwikkelingen zijn gepland.

De leden van de SP-fractie geven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is een van de belangrijke instrumenten van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Het geeft gemeenten een middel om strategische grondposities te verwerven voor de ontwikkeling van wonen, werken en recreëren. Het wetsvoorstel voorziet in verheldering en procedurele verbeteringen van dit instrument.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel.

Ik ben verheugd te constateren dat deze fracties het voorliggende wetsvoorstel positief tegemoet treden. Het wetsvoorstel beoogt procedurele verbeteringen in de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: de wet of de Wvg) aan te brengen, deze verder te vereenvoudigen en gemakkelijker leesbaar te maken.

2. Inleiding

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of bij de evaluatie niet naar voren is gekomen dat de Wet voorkeursrecht gemeenten in veel gevallen door de grondeigenaar wordt omzeild door het sluiten van een zoge-

naamde ontwikkelovereenkomst met een projectontwikkelaar. Bij het wijzigen van de bestemming doet de grondeigenaar dan een beroep op zelfrealisatie, terwijl daarvoor feitelijk de projectontwikkelaar wordt ingeschakeld. De leden vragen zich af of niet ook overwogen kan worden om het voorkeursrecht van gemeenten niet alleen van toepassing te laten zijn op het geval waarin de grondeigenaar de grond wil vervreemden, maar ook voor het geval waarin de grondeigenaar een ontwikkelovereenkomst wil sluiten. Daarmee zou nog meer de regie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen bij de overheid liggen.

Hierover merk ik op dat het doel van de Wvg is het versterken van de positie van de gemeente op de grondmarkt ten behoeve van de verwezenlijking van haar ruimtelijk beleid. Door het vestigen van een voorkeursrecht krijgt de gemeente een eerste recht van aankoop. Ontwikkelovereenkomsten als door de leden van de CDA-fractie bedoeld, kunnen afbreuk doen aan deze voorkeursrechtpositie van de gemeente. Bij deze ontwikkelovereenkomsten wordt de door de Wvg verhinderde eigendomsoverdracht van de grond omzeild door de economische beschikkingsmacht over de grond over te dragen. Artikel 26 van de Wvg, welk artikel is verbeterd bij de wetwijziging van 14 juni 2002 (Stb. 326), voorziet daarom in een procedure om de nietigheid in te roepen van dergelijke overeenkomsten. De positie van de gemeente is daarmee naar mijn mening afdoende beschermd.

De leden van de SP-fractie zijn voorstander van een strategisch actief grondbeleid in plaats van de passieve rol die nu vaak aan gemeenten is toebedeeld. Een actief grondbeleid kost geld. Zeker als de prijs van grond is gebaseerd op toekomstige economische waarde. Het was daarom dat deze leden eerder hebben voorgesteld het voorkeursrecht te koppelen aan de grondprijs op basis van de oude bestemming, over het algemeen een agrarische bestemming. Deelt de regering deze visie?

Voor de prijsvorming sluit de Wvg al sinds de eerste vaststelling van de wet aan bij de bepalingen uit de onteigeningswet ten aanzien van de waardebepaling van de grond. De Wvg en onteigeningswet vormen in dit kader een samenhangend geheel. De gemeente probeert in eerste instantie met het voorkeursrecht grond aan te kopen. Verkoopt de eigenaar de grond niet en weigert hij ook zelf de bestemming te realiseren, dan staat het instrument onteigening aan de gemeente ter beschikking. De vraag van de SP-fractie naar de waardebepaling is daarom niet beperkt tot de Wvg, maar heeft ook direct betrekking op de onteigeningswet. In de voorliggende procedurele wijziging van de Wvg is de wijze van de waardebepaling van gronden in de Wvg en de onteigeningswet niet aan de orde. Bij de gedachte aan een lagere waardebepaling wil ik wel ter overweging meegeven dat, hoewel iedere overheid graag goedkoop ruimtelijke ontwikkelingen realiseert, lage aankooprijzen voor overheden fundamentele vragen oproepen met betrekking tot de rechtvaardigheid van een lagere vergoeding dan de marktwaarde. Daarnaast kunnen lage aankooprijzen voor overheden gevolgen hebben voor de bereidheid van particulieren om gronden aan de overheid te verkopen en kan als mogelijk effect optreden dat op grotere schaal onteigeningen plaats moeten gaan vinden.

3. De aanbiedingsprocedure

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de termijnen die nu genoemd staan in de Wvg waarbinnen een bestemmingsplan in procedure moet zijn gebracht nog adequaat zijn, of dat deze termijnen langer zouden moeten zijn voor een goede toepassingsmogelijkheid van de Wvg. Met het oog op het feit dat ruimtelijke ontwikkelingen steeds complexer zijn geworden en de aanpak integraler, zijn de doorlooptijden van ontwik-

keltrajecten en de bijbehorende procedures in veel gevallen immers eveneens toegenomen.

De termijnen in de Wvg zijn in het kader van de aanpassing van de vestigingsgrondslagen voor een voorkeursrecht aan de nieuwe planvormen uit de nieuwe Wro en de vereenvoudiging van deze vestigingsgrondslagen in de Invoeringswet Wro opnieuw gewaardeerd.

Hierbij is overwogen dat enerzijds de proceduretermijnen uit de Wro zijn verkort maar dat anderzijds een integrale ruimtelijke afweging en de voorbereiding van gebiedsontwikkeling waarbij vele partijen betrokken zijn nog steeds de nodige tijd kost. Naast deze factoren is ook het belang van de burger wiens gronden of onroerende zaken zijn belast met een voorkeursrecht meegewogen. Vestiging van een voorkeursrecht geeft de burger onzekerheid over de toekomst. Na weging van alle belangen ben ik tot de conclusie gekomen dat de maximale wettelijke geldingsduur voor een voorkeursrecht, in de fase voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan, nagenoeg gelijk kan blijven aan de thans geldende duur van een voorkeursrecht. Dat betekent dat een voorkeursrecht voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan, waarin definitief planologische duidelijkheid wordt verschaft, onder deze nieuwe regeling ten hoogste zes jaar en drie maanden kan gelden. Onder de huidige regeling is dat zes jaar. De geldingsduur van een voorkeursrecht dat is gebaseerd op een vastgesteld bestemmingsplan is van een geldingsduur tot het moment van de realisatie van de bestemming, hoe lang dat ook moge duren, teruggebracht tot maximaal tien jaar na vaststelling van het bestemmingsplan. Daarmee is aangesloten bij de termijn voor herijking van bestemmingsplannen die in de nieuwe Wro op tien jaar is gesteld en het algemeen uitgangspunt dat in bestemmingsplannen vastgelegde bestemmingen binnen dat tijdvak gerealiseerd dienen te worden. De totale geldingsduur van het voorkeursrecht komt daarmee op maximaal zestien jaar en drie maanden. In de praktijk zal ruim voor het verlopen van die termijn de bestemming al gerealiseerd zijn.

De leden van de SP-fractie zijn gestuit op strategische problemen bij inzet van het voorkeursrecht. Op dit moment staat het huidige grondbeleid (of het gebrek daaraan) snelle en goedkope woningbouw in de weg. De overheid definieert de ruimtelijke opgaven, maar behartigt ook deels de belangen van de overheid die verdient aan de locatieontwikkeling: het «dubbele pettenprobleem». In het verleden droeg dit dubbele pettenprobleem bij aan de ruimtelijke, maar ook sociale kwaliteit en maakte het woningbouw en binnenstedelijke vernieuwing mogelijk. Tot in de jaren '80 hadden gemeenten min of meer een monopoliepositie op de grondmarkten en was het sturen van woningbouw voor hen betrekkelijk eenvoudig. De keerzijde kwam toen financiële belangen de ruimtelijke kwaliteit ging verdringen. Nu bepalen marktpartijen wat en wanneer er gebouwd wordt. De hoogste bieder bepaalt en kiest veelal voor bouwen in het dure segment. Daar is immers meer te verdienen. Het zelfrealisatiebeginsel (degene die de grond bezit, mag deze ook bebouwen), leidt ertoe dat ontwikkelaars grond niet alleen kopen om speculatieve redenen, maar ook om een onderhandelingspositie te creëren bij het verwerven van projecten. De grondeigenaar kan met beroep op het zelfrealisatierecht besluiten de grond niet te verkopen; ruimtelijke doelstellingen van gemeenten kunnen hierdoor gefrustreerd worden. Deelt de regering de mening van de leden van de SP-fractie dat de wet hierdoor een bot instrument is? Zo ja, kan de regering aangeven hoe zij denkt deze «uitholling» van de wet ongedaan te maken?

Ik merk op dat de Wvg als geheel en in het bijzonder de mogelijkheden die deze biedt om al in een vroeg stadium van de ruimtelijke planvorming een voorkeursrecht te vestigen bij uitstek is bedoeld als middel om te voor-

komen dat projectontwikkelaars strategische grondposities innemen. Hiermee kan een gemeente het door de leden geschetste probleem van het innemen van strategische grondposities voorkomen. De mening van de leden van de SP-fractie dat de Wvg een bot instrument is deel ik dan ook niet. Voor het geval er al grondposities zijn ingenomen heb ik met het hoofdstuk Grondexploitatie in de Wro voorzien in een goed instrumentarium voor de gemeentelijke regierol bij ruimtelijke ontwikkelingen en tevens voorzien in een stevige regeling voor kostenverhaal. Dankzij deze regeling inzake de grondexploitatie kan de gemeente in een dergelijk geval een exploitatieovereenkomst sluiten met de ontwikkelende partij. Wanneer een overeenkomst niet haalbaar is, kan ze een exploitatieplan maken waarin dwingend wordt opgelegd wát in het gebied wordt gebouwd, met welke kwaliteit en desgewenst met welke fasering. Bovendien maakt de regeling het mogelijk om de gemeentelijke kosten en voorzieningen voor de locatie te verhalen op de grondeigenaren. Ik zie dan ook geen aanleiding Wvg in dit kader aan te passen.

4. Bekendmaking en inwerkingtreding van voorkeursrechten

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of, en zo ja op welke wijze de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is gerelateerd aan de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) welke voorzien is op 1 juli 2008.

De wijzigingen die dit wetsvoorstel aanbrengt in de Wvg zijn aanvullend op de wijzigingen die bij de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening in de Wvg zijn opgenomen. Dit wetsvoorstel kent dan ook een wetgevingstraject dat volgend is op dat van de Invoeringswet Wro.

Omdat grondposities vrijwel automatisch bouwrechten inhouden constateren de leden van de SP-fractie dat een vrije selectie van partijen onmogelijk is, wat weer gevolgen heeft voor de kwaliteit. Zodra gemeenten het voorkeursrecht op een perceel leggen, maken ze kenbaar dat ze plannen hebben in dat gebied. Speculanten duiken dan op aangrenzende percelen waardoor de prijs wordt opgedreven en de ontwikkeling gefrustreerd. Onderkent de regering dit probleem en hoe wordt dit ondervangen?

De SP-fractie wijst op partijen die na vestiging van een voorkeursrecht aangrenzende, niet aangewezen gronden aankopen en op die wijze de prijs opdrijven. De vraag is echter in hoeverre dergelijke aankopen zinvol zijn. Als de gemeente de juiste afbakening kiest voor het gebied waarvoor het voorkeursrecht geldt, zullen de aangrenzende percelen niet relevant zijn voor de nieuwe ontwikkeling. Voor zover het daadwerkelijk lucratieve gronden zijn, zal de waarde stijging niet ontstaan door het gedrag van de speculanten, maar veel eerder door de ruimtelijke ontwikkelingen zelf. Waar sprake is van aankopen op aangrenzende percelen tegen onverklaarbaar hoge prijzen, zal dat meegenomen moeten worden in de prijsbepaling zoals de onteigeningswet en de Wvg deze voorschrijven.

Een ander probleem dat deze leden uit de praktijk horen is de korte termijn van het voorkeursrecht. Het wetsvoorstel zal moeten leiden tot het wettelijk recht van gemeenten om, na bestemmingsplanwijziging, gronden te verwerven voor sociale woningbouw voor de grondprijs van de oude bestemming. Daarmee zal grondspeculatie en het kopen van grond uit strategische overwegingen door projectontwikkelaars ontmoedigd worden. Een dergelijk voorkeursrecht van gemeenten zal weer een actief gemeentelijk grondbeleid tot gevolg kunnen hebben en met een actief grondbeleid kan het tij van torenhoge prijzen voor grond gekeerd worden. Goedkopere grond betekent kansen voor snellere en betaalbare woningbouw. Om daarin strategisch te kunnen opereren zijn gemeenten

vaak langer dan twee jaar bezig met voorbereiding. Vaak ook op meerdere plaatsen tegelijk. Om op die plaatsen een grondpositie te verwerven zijn gemeenten haast gedwongen om plannen geheim te houden. Dit maakt de democratische controle moeilijk. Gemeenten maken vanwege die korte termijn dan ook minder gebruik van het voorkeursrecht dan wenselijk. Onderkent de regering dit probleem en is zij bereid die termijn van voorkeursrecht op te rekken?

De Wet voorkeursrecht gemeenten voorziet, zoals ik al eerder aangaf, in mogelijkheden om, nog voordat het bestemmingsplan is vastgesteld, een voorkeursrecht voor een maximale periode van zes jaar en drie maanden te vestigen. De eerste vestiging van het voorkeursrecht kan daarbij op grond van artikel 4:11, sub c, Awb zonder zienswijzenprocedure en in een besloten vergadering geschieden, om te voorkomen dat grondposities worden ingenomen. Met deze ruime termijnen wordt in voldoende mate voorzien in mogelijkheden om reeds in een vroeg stadium van de ruimtelijke plan- en ideeënvorming een voorkeursrecht te vestigen, waardoor gemeenten meer vat op de gronden kunnen krijgen. Ik ben anders dan de leden van de SP-fractie dan ook niet van mening dat de inzet van het voorkeursrecht door te korte termijnen wordt bemoeilijkt en daardoor onvoldoende zou worden gebruikt.

Tot slot horen de leden van de SP-fractie graag hoeveel meer kosten en tijdsinvesteringen gemiddeld gemoeid zijn met publicatie in dagbladen van één voorkeursrecht en hoe die kosten zich verhouden tot de totale kosten van het totale traject van dat voorkeursrecht.

Door de vereenvoudiging van de vestigingsprocedure voor een voorkeursrecht die bij de Invoeringswet Wro plaatsvond, worden blijkens onderzoek in 2006 de gemiddelde bestuurlijke lasten voor het doorlopen van de verschillende stappen van het vestigen van een voorkeursrecht teruggebracht van gemiddeld 29 000 euro per locatie tot circa 11 000 euro per locatie¹. De hoogste bestuurlijke lasten die na deze wetwijziging overbleven worden veroorzaakt door: de bestuurlijke lasten van het eerste aanwijzingsbesluit, de kosten van publicatie in de Staatscourant en het plaatselijk dagblad en de kosten van de kennisgevingen aan eigenaren en beperktgerechtigden. Omdat alle de burger belastende besluiten voldoende kenbaar dienen te zijn is besloten alleen de publicatie in het plaatselijk dagblad te schrappen. De kosten daarvan liggen tussen de 75 en 250 euro per advertentie². De overblijvende publicatieverplichtingen garanderen voldoende kenbaarheid voor de burgers.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het voorkeursrecht onder de huidige wet in werking treedt daags na dagtekening van de Staatscourant waarin terinzagelegging van het aanwijzingsbesluit is bekendgemaakt. Omdat hierbij het voorkeursrecht niet op perceelsniveau wordt aangegeven kan de notaris op grond van de beschikbare informatie niet met zekerheid vaststellen of een perceel is belast met een voorkeursrecht ingevolge de Wvg. Ter opheffing van deze onzekerheid wordt in het voorliggende wetsvoorstel voorgesteld de inwerkingtreding te koppelen aan het tijdstip van de verplichte registratie door het college van burgemeesters en wethouders in de gemeentelijke beperkingen registratie. Onder het tijdstip van inschrijving, bedoeld in art. 7.2 Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb), wordt echter in het Uitvoeringsbesluit Wkpb (art. 5.2) de datum waarop de inschrijving heeft plaatsgevonden verstaan. Vermelding van uur en minuut van inschrijving is hierbij niet vereist. Klopt de conclusie van deze leden dat het hierdoor mogelijk wordt dat 's ochtends een levering plaatsvindt en 's middags het voorkeursrecht wordt ingeschreven en in werking treedt met terugwerkende kracht voor de hele dag waardoor de levering van het perceel ongeldig is

¹ SIRA Consulting B.V., Bestuurlijke lasten Wet voorkeursrecht gemeenten, Nieuwegein: 16 oktober 2006, blz. 23.

² Centrum voor Beleidsadviserend Onderzoek (Cebeon), Vereenvoudiging Wet voorkeursrecht gemeenten: effecten op administratieve en bestuurlijke lasten, Rotterdam: 16 mei 2007, blz. 17.

op grond van de onbevoegdheid van de vervreemder, art. 2.2 nieuw? Zo ja, is dit niet onaanvaardbaar uit oogpunt van rechtszekerheid? Genoemde leden stellen voor de voorgestelde regeling in dit geval zodanig te wijzigen dat deze in overeenstemming is met het beoogde doel, namelijk het treffen van een waterdichte regeling voor de kenbaarheid van de inwerkingtreding van het voorkeursrecht die in de praktijk kan worden gehanteerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren problemen met de koppeling van de inwerkingtreding van gemeentelijke voorkeursrechten aan het tijdstip van registratie in de gemeentelijke beperkingenregistratie. Hierop reageer ik graag als volgt.

Ik wijs erop dat artikel 7, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel niet uitgaat van het inschrijven in het gemeentelijk beperkingenregister, genoemd in artikel 7 van de Wkpb en zoals dat door artikel 5 van het Uitvoeringsbesluit Wkpb nader is geadstrueerd, maar van opname in de gemeentelijke beperkingenregistratie.

In artikel 7, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel wordt de inwerkingtreding van een voorkeursrechtbesluit expliciet gekoppeld aan het tijdstip waarop de gegevens van dat besluit worden opgenomen in de gemeentelijke beperkingenregistratie, bedoeld in artikel 1, onder d, van de Wkpb. Aangehaakt wordt bij het «tijdstip» in de zin van dag, uur en minuut, waarop de gegevens in de gemeentelijke beperkingenadministratie worden ingevoerd. Dit specifieke tijdstip wordt, zoals ik reeds heb onderkend, thans nog niet geregistreerd. Hiertoe dient via een aanpassing van de software van de gemeentelijke beperkingenregistraties en in samenhang daarmee, de software van de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 10, tweede lid, van de Wkpb, in welke voorziening alle gegevens uit de afzonderlijke gemeentelijke beperkingenregistraties in den lande zijn opgenomen, het veld «tijdstip inwerkingtreding» te worden aangevuld met uur en minuut. Deze softwareaanpassing en de daarvoor noodzakelijke aanpassing van bijlage I bij de Uitvoeringsregeling Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Catalogus Wkpb) zijn op dit moment in voorbereiding. Ik voorzie deze aanpassing in het kader van de evaluatie van de Wkpb.

Om de door de leden genoemde onaanvaardbare gevolgen voor de rechtszekerheid te voorkomen zal ik, zoals ik reeds aangaf in de toelichting op het inwerkingtredingartikel en in het nader rapport bij onderhavig wetsvoorstel, deze nieuwe regeling omtrent de inwerkingtreding van voorkeursrechten dan ook pas in werking laten treden nadat de hiervoor noodzakelijke softwareaanpassing is voltooid. Pas dan immers kan terugwerkende kracht van voorkeursrechtbesluiten worden voorkomen en de goede werking van de nieuwe regeling worden gegarandeerd.

5. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben geconstateerd dat, volgens artikel 10, derde lid, het voorkeursrecht niet geldt ingeval de vervreemding geschiedt ingevolge een overeenkomst betreffende een onroerende zaak, dan wel een overeenkomst behelzende een verplichting van de verkoper betreffende een onroerende zaak. Deze bewoordingen zijn algemeen en ruim gesteld. Doorgaans wordt hieronder de koopovereenkomst respectievelijk de koopoptie-overeenkomst verstaan. Daarnaast bevat volgens deze leden het wetsvoorstel geen nadere aanduiding van het begrip «verplichting van de verkoper». Wel meldt de toelichting dat de vrijstelling geldt indien reeds voor de vestiging van het voorkeursrecht voor de eigenaar een verplichting zou zijn ontstaan om een overeenkomst met een derde aan te gaan die strekt tot vervreemding van het goed. Valt een contractueel voorkeursrecht onder de vrijstelling van artikel 10, derde

lid? Op grond van de wettekst, de parlementaire geschiedenis en het juridisch geduid karakter van zowel de koopoptie als het contractueel voorkeursrecht lijkt het niet onaannemelijk dat de wetgever niet heeft bedoeld het contractueel voorkeursrecht onder bedoelde vrijstellingsbepaling te laten vallen. Beantwoording van deze vraag kan meebrengen dat het begrip «verplichting» in artikel 10, derde lid, nader wordt verduidelijkt. Genoemde leden verzoeken de regering bij de beantwoording van de vraag ook in te gaan op de argumenten van B.F. Preller over deze vraag in het tijdschrift Juridische Berichten voor het Notariaat (JBN), juli/augustus 2003.

De vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie vloeit niet direct voort uit het onderhavige wetsvoorstel. Toch kan het wel van belang zijn in het verband van dit voorstel nog eens in te gaan op de vraag of de Wvg in het kader van artikel 10, derde lid, specifieker en minder ruim zou moeten worden geformuleerd. De wettekst heeft het «slechts» in het algemeen over de «verplichting van de verkoper». Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever destijds een contractueel voorkeursrecht niet onder artikel 10, derde lid, heeft willen brengen. In de memorie van toelichting op het initiatief wetsvoorstel van de leden Depla, Ravestein, Van Wijmen, Duivesteijn en Biesheuvel tot wijziging van onder andere de artikelen 10 en 26 van de Wet voorkeursrecht gemeenten in verband met het tegengaan van de ontwijking van het voorkeursrecht van gemeenten bij de verwerving van onroerende zaken wordt vermeld, «dat de overeenkomst alleen dan in aanmerking komt voor vrijstelling indien de verkoopprijs in de overeenkomst wordt bepaald of op bepaalde wijze is aangegeven. Een overeenkomst tussen een grondeigenaar en een derde waarin de eerste aan de tweede slechts het recht verschaft om bij verkoop het eerste bod te doen, komt derhalve niet in aanmerking voor vrijstelling».¹ Mijns inziens dient een contractueel voorkeursrecht hieronder bij uitstek te worden begrepen.

Deze leden vragen zich voorts af of een onderhandse executoriale verkoop vrijgesteld is ingevolge art. 10 lid 2 sub e WVG? Zou dit niet duidelijker in het wetsvoorstel moeten worden opgenomen? Deze leden verwijzen voor deze vraag naar de uitspraak van het Hof Den Haag in zijn beschikking van 8 november 2007, nr. R07/895, dat de rechterlijke beschikking tot onderhandse verkoop dient te worden beschouwd als «een rechterlijk bevel» in de zin van art. 10 lid 2 sub e. Volgens de redactie van Notamail (2007, nr. 301) ligt de in de literatuur verdedigde opvatting dat hier sprake is van «een verkoop krachtens wetsbepaling» meer voor de hand. Opgemerkt wordt dat na opname in het Burgerlijk Wetboek in 1992 van de onderhandse vorm van executie de WVG daarop niet is aangepast. Deze leden ontvangen graag een reactie op het voorstel de onduidelijkheid weg te nemen door de onderhandse executoriale verkoop expliciet op te nemen in art. 10, lid 2, sub e.

Ik begrijp de wens van de leden van de ChristenUnie-fractie naar duidelijkheid over de vraag of onderhandse executoriale verkopen zijn vrijgesteld ingevolge artikel 10, tweede lid, onder 2, van de Wvg. Bij de wijziging van de Wvg in 1996 is met zoveel woorden de bedoeling vastgelegd om de uitzondering voor een executoriale verkoop in artikel 10, tweede lid, onder g, te beperken tot de openbare executoriale verkoop². Een onderhandse executoriale verkoop is hieronder dus niet begrepen. Het oordeel of een (onderhandse) executoriale verkoop begrepen kan worden onder een andere in genoemd artikelonderdeel vermelde grondslag, wetsbepaling of bevel des rechters, is thans nog onder de rechter. Het is dan ook nu nog te vroeg om de gevraagde duidelijkheid in het kader van de niet gepubliceerde beschikking van het Hof te kunnen geven. Over deze zaak is bovendien nog niet in hoogste instantie is beslist. De Hoge Raad moet zich namelijk nog uitspreken over het in deze zaak ingestelde cassatieberoep.

¹ (Kamerstukken II 2002/02, 27 750, nr. 5, blz. 3–4).

² (Kamerstukken II 1994/95, 24 235, nr. 3, blz. 12).

Pas na de uitspraak van de Hoge Raad zal het goed mogelijk zijn om de voorliggende rechtsvragen definitief te kunnen beantwoorden.

Volgens art. 10, lid 2, sub f, geldt een vrijstelling van het gemeentelijke voorkeursrecht voor pachters. Moet de pachtovereenkomst, waaraan het voorkeursrecht van de pachter is verbonden, zijn aangegaan vóór de vestiging van het gemeentelijke voorkeursrecht? De leden van de ChristenUnie-fractie verwijzen hierbij naar de uitspraak van het Hof Den Haag op 16 juni 2005, nr. R05/269 waarin (anders dan de rechtbank) op grond van redelijke wetsuitleg werd beslist (...) dat de vrijstelling alleen geldt indien het voorkeursrecht van de pachter reeds bestond vóór de vestiging van het gemeentelijke voorkeursrecht. Deze opvatting is in de literatuur bestreden. In de daarop volgende tuchtrechtelijke procedure oordeelde het Hof Amsterdam op 16 november 2006, nr. 163/2006 NOT, dat de notaris die had meegewerkt tuchtrechtelijk niet laakbaar had gehandeld, omdat hij op grond van de wetsgeschiedenis en jurisprudentie anders had geconcludeerd. Deelt de regering de mening dat het wetsvoorstel op dit punt dient te worden verduidelijkt?

Deze vraag van de leden van de fractie van de Christen-Unie heeft mij aanleiding gegeven de wetshistorie van de hier bedoelde vrijstellingsregeling nog eens aan een nadere beschouwing te onderwerpen.

Uitgangspunt is de regeling opgenomen in artikel 7:378 BW (was: artikel 57b van de voormalige Pachtwet), waarbij is geregeld dat als een verpachter tot vervreemding van het verpachte, of een deel hiervan, wil overgaan, hij verplicht is dit eerst aan de pachter aan te bieden. Het is duidelijk dat hiermee niet anders kan zijn bedoeld dan de zittende pachter. Op dit voorkeursrecht bestaan enige uitzonderingen, waaronder die vermeld in het huidige artikel 7:381 BW (oud: artikel 56f Pachtwet). Zo wijkt het voorkeursrecht van de pachter voor zover het verpachte begrepen is in een bestemmingsplan waarbij daaraan niet-agrarische bestemming is gegeven of voor zover het verpachte begrepen is in een structuurvisie, op grondslag waarvan een voorkeursrecht ingevolge de Wvg is gevestigd, en de verpachter het verpachte vervreemdt aan de betrokken overheid.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, onder f, wijkt daarentegen het voorkeursrecht ingevolge de Wvg voor dat van de pachter als er sprake is van een vervroegde vestiging en er nog onvoldoende zekerheid bestaat omtrent de planologische grondslag voor de twee criteria die vereist zijn voor vestiging van een voorkeursrecht (afwijkend gebruik en een niet-agrarische bestemming)¹.

Dit stelsel is weliswaar enige malen aan wijziging onderhevig geweest (wijzigingswet Wvg 1996, Invoeringswet Wro 2008, Invoering afdeling 11, titel 5, Boek 7 BW en intrekking Pachtwet), maar die wijzigingen beoogden slechts technische aanpassingen. Mij is echter gebleken dat hierbij toch nog enige oneffenheden in de teksten zijn geslopen. Deze zal ik herstellen.

Uit de beperking van de vrijstelling in artikel 10, tweede lid, onder f, tot alleen die gevallen waarbij sprake is van een vestiging van een voorkeursrecht, nog voordat er een structuurvisie, projectbesluit of bestemmingsplan dan wel inpassingsplan is vastgesteld, op grond van artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a, eerste of tweede lid, in samenhang met voornoemde artikelen (voorheen de vervroegde vestiging van een voorkeursrecht ingevolge artikel 8, dan wel artikel 8a), blijkt dat beoogd is aan deze vrijstelling een beperkte werking mee te geven.

Gelet op bovenstaand stelsel: het voorkeursrecht voor de (zittende) pachter en de uitzonderingen daarop in het BW alsmede de uitzondering in de Wvg onder bepaalde omstandigheden ten faveure van die pachter, ben ik van mening dat deze uitzondering slechts betrekking kan hebben

¹ (Kamerstukken II 1978/79, 13 713, nr. 32, blz. 2/3 en 8, en Kamerstukken II 1964/95, 24 235, nr. 3, blz. 13).

op een zittende pachter en niet op een persoon die na vestiging van een voorkeursrecht ingevolge de Wvg alsnog pachter wordt. Artikel 10, tweede lid, onder f, bepaalt dit echter niet met zoveel woorden, waardoor blijkens de door genoemde leden aangehaalde uitspraak van het Hof Amsterdam van 16 november 2006 onvoldoende duidelijk kan zijn of deze vrijstelling anterieure-, posterieure of beide soorten overeenkomsten betreft.

Daarnaast in ogenschouw nemende dat rechtshandelingen die de strekking (kunnen) hebben afbreuk te doen aan de voorkeurspositie van de gemeente zoveel mogelijk voorkomen dienen te worden, kom ik tot de conclusie dat de Wvg beter op dit punt kan worden verduidelijkt. Hiertoe zal ik de vrijstelling van artikel 10, tweede lid, onder f, met zoveel woorden beperken tot anterieure pachtovereenkomsten. De vrijstelling zal dus alleen moeten gelden indien de pachter al vóór inwerkingtreding van het voorkeursrecht de hoedanigheid van pachter in de zin van artikel 7:311 BW had en nadien het voorkeursrecht is gevestigd bij een besluit als bedoeld in artikel 5 of 6 dan wel artikel 9a in samenhang met artikel 5 of 6 van de Wvg.

Zodra evenwel een aanwijzing als bedoeld in artikel 2 in samenhang met artikel 3 Wvg berust op een bestemmingsplan wijkt het voorkeursrecht van de pachter en gaat het voorkeursrecht van de gemeente voor.

Hetzelfde geldt voor artikel 4 Wvg, waarbij de aanwijzing berust op een structuurvisie. Ik zal het wetsvoorstel in deze zin bij nota van wijziging verduidelijken.

Volledigheidshalve merk ik hierbij nog op dat het Hof Den Haag bij bovenvermelde uitspraak van 16 juni 2005 heeft uitgemaakt dat de vrijstelling ingevolge artikel 10, tweede lid, onder f, uitsluitend ziet op anterieure pachtovereenkomsten. Sindsdien ligt het in de rede dat de bij een voorkeursrecht van de pachter versus het voorkeursrecht van de gemeente betrokkenen zich aan die uitspraak confirmeren. Gelet op de inmiddels verstreken tijd en de in de Wvg ten aanzien van de voor tijdelijke of voorlopige aanwijzingen opgenomen termijnen, zijn gevallen die overgangrecht vergen, onwaarschijnlijk. Hiervan is dan ook afgezien.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer