

Nota beantwoording zienswijzen Limburg Vastgoed behorend bij besluit tot vestiging voorkeursrecht Laan van Brabant en omgeving

1. Inleiding

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Roosendaal heeft op 24 juni 2024 besloten om op basis van artikel 9.1, tweede lid Omgevingswet, een voorkeursrecht te vestigen op onroerende zaken op de locatie Laan van Brabant. De onroerende zaken zijn nader aangegeven op de bij de voorkeursrechtbeschikking behorende en als zodanig gewaarmerkte kadastrale grondtekening met kenmerk TK-30482855-01 en op de als zodanig gewaarmerkte perceelslijst met kenmerk PL-30482855-01. Het voorkeursrecht is op 26 juni 2024 inwerking getreden.

De gemeente heeft met de vestiging van het voorkeursrecht een eerste recht van koop op de betreffende gronden verkregen. De gemeente beoogt daarmee haar regierol te behouden bij de realisering van een voorgenomen ontwikkeling van de locatie Laan van Brabant in de gemeente Roosendaal tot een gebied met de functies wonen (intensiever), maatschappelijk, verkeer, groen en mogelijk andere functies ten behoeve van de beoogde schaa sprong en transformatie, een en ander nader uit te werken om ervoor te zorgen dat de voorgestane ontwikkeling zoveel mogelijk tijdig en op de door de gemeente voorgestane wijze zal worden gerealiseerd.

Het besluit van het college houdt in de vestiging van een tijdelijk voorkeursrecht, een zogenaamde voorbescherming, en houdt tevens in het voorstel aan de gemeenteraad om het door het college gevestigde voorkeursrecht te bestendigen door middel van het nemen van een voorkeursrechtbeschikking gebaseerd op artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Omgevingswet. Bij het collegebesluit behoort een ontwerp-raadsvoorstel en ontwerp-raadsbesluit, waarin de raad wordt voorgesteld om het voorkeursrecht te bestendigen.

Belanghebbenden (lees: de eigenaren van en de beperkt gerechtigden tot de in het collegebesluit betrokken percelen) zijn door het college in de gelegenheid gesteld om binnen vier weken zienswijzen (schriftelijk of mondeling) over het ontwerp-raadsvoorstel en het ontwerp-raadsbesluit bij de raad naar voren te brengen. De termijn hiervoor is ingegaan op 26 juni 2024 en eindigde op 24 juli 2024, 24:00 uur. In deze Nota beantwoording zienswijzen wordt namens de gemeente gereageerd op de ingekomen zienswijze.

2. Zienswijzen

Ingediende zienswijze

Er is voor de locatie Laan van Brabant bij brief aan de gemeenteraad van Roosendaal van 23 juli 2024 een zienswijze ingediend namens de besloten vennootschap Limburg Vastgoed B.V. (statutair gevestigd te Roosendaal) (hierna tevens aangeduid als: eigenaar). De zienswijze heeft betrekking op het perceel kadastraal bekend als gemeente Roosendaal en Nispen, sectie D, nummer 8284 A3 (hierna: '**het Perceel**'). Het ontwerp-raadsvoorstel en het ontwerp-raadsbesluit hebben betrekking op onder andere voornoemd perceel. De zienswijze is binnen de termijn voor het indienen van de zienswijze door de gemeente ontvangen en de indiener van de zienswijze is blijkens de eigendomsinformatie van het Kadaster eigenaar van het perceel waarop de zienswijze betrekking heeft. De zienswijze is derhalve ontvankelijk.

Inhoud zienswijze

Namens eigenaar wordt in de zienswijze -zakelijk samengevat weergegeven- het volgende aangevoerd:

1. Onjuiste grondslag aanwijzing

De toegedachte (niet-agrarische) functie stemt één-op-één overeen met de aanwijzingen die in de omgevingsvisie "Roosendaal, verbonden stad" (hierna: "**de Omgevingsvisie**") en het Ontwikkelplan "Rondje Roosendaal" (hierna: "**het Ontwikkelplan**") zijn gegeven voor de ontwikkeling van de Laan van Brabant en omgeving. Niet artikel 9.1, eerste lid, onder c, Omgevingswet dient als vestigingsgrondslag voor het voorkeursrecht te worden gebruikt, maar artikel 9.1, eerste lid, onder b, Omgevingswet.

2. Geen afwijkend gebruik

Het bestaande gebruik van het Perceel sluit naadloos aan bij de Omgevingsvisie en het Ontwikkelplan van het aangewezen gebied, nu daarin voor het Perceel de winkelfunctie is toegedacht. Het bestaande gebruik wijkt dus niet (in relevante mate) af van het toegedachte gebruik.

3. Er is sprake van een lichtzinnige aanwijzing in het kader van het zorgvuldigheids-, evenredigheids- en motiveringsbeginsel, te weten:

3a. Omvang aanwijzingsgebied

De raad dient uit het oogpunt van evenredigheid en zorgvuldigheid te motiveren waarom het aangewezen vestigingsgebied, en in het bijzonder het perceel van Limburg Vastgoed, in redelijkheid noodzakelijk is voor de beoogde ontwikkeling. Die onderbouwing ontbreekt.

3b. Noodzaak

Uit het feit dat volgens het raadsvoorstel naast de functies wonen, maatschappelijk en verkeer, de mogelijkheid open wordt gehouden voor 'mogelijk andere functies' (...) 'een en ander nader uit te werken' en dat de aanwijzing ziet op een groot aantal gronden qua oppervlakte, maakt Limburg Vastgoed op dat de gemeente de optie wil openhouden om in de toekomst nog alle kanten op te kunnen. Dit staat echter haaks op de Omgevingsvisie en het Ontwikkelplan waarin voor de Laan van Brabant in alle redelijkheid reeds op concrete hoofdlijnen is weergegeven hoe de gemeente de eindsituatie in 2030/2040 voor zich ziet en er geen sprake lijkt te zijn van afwijkend gebruik. Een deugdelijke motivering in dit kader ontbreekt.

3c. Uitvoerbaarheid

Voor het Perceel geldt dat hierop een gedeelte van het winkelcentrum Roselaar is gevestigd. In zoverre is een andere invulling van het Perceel, zonder dat de rest van het winkelcentrum daarbij wordt aangetast feitelijk onmogelijk. In zoverre is de beoogde ontwikkeling op voorhand reeds onuitvoerbaar. Voorts staat in het Raadsvoorstel dat op de begroting een reservering zal moeten worden opgenomen voor de eventuele aankoop door de gemeente van de aangewezen gronden. Limburg Vastgoed wijst er in dit verband echter op dat de gemeente Roosendaal kampt met een fors begrotingstekort van circa 14 miljoen euro, zoals blijkt uit de Kadernota 2025.

3d. Beperking eigendomsrecht

Met de voorgenomen vestiging van het voorkeursrecht wordt Limburg Vastgoed aanzienlijk in haar eigendomsrecht beperkt. In het Raadsvoorstel bij de ontwerp-voorkeursrechtbeschikking wordt een aantal argumenten aangedragen voor de vestiging van het voorkeursrecht, echter betreffen het algemene argumenten. Niet concreet is beoordeeld of de beperking van het eigendomsrecht, gelet op de feiten en omstandigheden in het onderhavige geval, gerechtvaardigd is. Van een evenredigheidsafweging is geen sprake. Limburg Vastgoed haar belangen zijn niet, althans onvoldoende, evenwichtig en op juiste wijze afgewogen. Er is sprake van een onaanvaardbare beperking van haar eigendomsrecht, hetgeen strijd oplevert met artikel 1 van het eerste protocol EVRM.

3. Reactie op zienswijze

De gemeente merkt over de zienswijze van Limburg Vastgoed het volgende op.

1. Juiste grondslag

Aan de gronden waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd worden de functies wonen (intensiever), maatschappelijk, verkeer, groen en mogelijk andere functies, een en ander nader uit te werken, toegedacht ten behoeve van de beoogde ontwikkeling, schaa sprong en transformatie.

De (huidige) Omgevingsvisie geeft enkel op stadsniveau/gebiedsniveau een grove doorkijk in de plannen en het ter uitwerking van de Omgevingsvisie door uw Raad vastgestelde Ontwikkelplan "Rondje Roosendaal" legt alleen de verbinding tussen de verschillende projecten in het gebied, mede rondom de Laan van Brabant.

De toegedachte (niet-agrarische) functies stemmen niet één-op-één overeen met de aanwijzingen die in de Omgevingsvisie en het Ontwikkelplan omtrent de beoogde ontwikkeling zijn gegeven.

De toegedachte functie(s) en de locatie zijn niet met voldoende mate van concreetheid in de Omgevingsvisie en het Ontwikkelplan benoemd.

In hoofdstuk 4 van de Omgevingsvisie worden slechts globaal de ruimtelijke opgaven in en voor de fysieke leefomgeving beschreven. Eén van de opgaven is 'inbreiden en uitbreiden, ruimte voor alle opgaven met focus op Rondje Roosendaal'. In algemene zin worden genoemd: meer groen, voldoende waterberging, levendige ontmoetingsplekken en een goede ov-bereikbaarheid. Het zwaartepunt van de ontwikkelingen binnen de stad ligt volgens de Omgevingsvisie (blz. 57) bij het Rondje Roosendaal: ontwikkel- en transformatieprojecten in de binnenstad en een aantal daaromheen gelegen ontwikkellocaties, waaronder de Laan van Brabant. Een integrale aanpak wordt volgens de Omgevingsvisie (blz. 105) nader uitgewerkt in het Ontwikkelplan Rondje Roosendaal. Het Ontwikkelplan vermeldt (blz. 6 en 42-43) dat de Laan van Brabant een schaa sprong maakt en transformeert van kantoor/detailhandel naar (zorg) wonen in hogere dichtheden in een groene omgeving.

Naar het oordeel van de Gemeente zijn de beleidsvoornemens en beoogde functies zoals verwoord in de Omgevingsvisie en het Ontwikkelplan enerzijds te algemeen/abstract en anderzijds naar huidige inzichten niet meer actueel (genoeg) om als grondslag voor een voorkeursvestiging te kunnen dienen.

De huidige, actuele inzichten omtrent de gewenste functies in het gebied worden op dit moment nader uitgewerkt in een nieuwe gebiedsvisie, die in de loop van 2025 aan uw raad ter vaststelling zal worden aangeboden en die alsdan zal gelden als partiële herziening van de vigerende omgevingsvisie (partieel, omdat de herziening enkel betrekking zal hebben op het gebied c.q. de gronden waarop uw raad thans een voorkeursrecht vestigt). Deze gebiedsvisie is ook aangekondigd in de Omgevingsvisie en het Ontwikkelplan.

Deze nieuwe visie kan te zijner tijd als onderlegger dienen voor een verlenging van rechtswege van het thans door uw raad gevestigde voorkeursrecht.

De gemeente komt op grond van het vorenstaande tot de conclusie dat de Omgevingsvisie en het Ontwikkelplan geen grondslag kunnen vormen voor het voorkeursrecht. Dit betekent dat artikel 9.1, eerste lid, aanhef en sub c Omgevingswet de aangewezen wettelijke grondslag vormt voor het raadsbesluit en niet, zoals de indiener van de zienswijze betoogt, artikel 9.1, eerste lid, aanhef en sub b Omgevingswet.

2. Afwijkend gebruik

De betreffende gronden zijn thans op grond van het vigerende omgevingsplan aangewezen voor de functies Wonen, Bedrijvigheid, Wegen, Berging en Erf en zijn ook voor die doeleinden in gebruik.

De vigerende functies zullen worden gewijzigd naar wonen (intensiever), maatschappelijk, verkeer, groen en mogelijk andere functies ten behoeve van de beoogde ontwikkeling, schaa sprong en transformatie, een en ander nader uit te werken.

De huidige omgevingsvisie "Roosendaal, verbonden stad" geeft enkel op stadsniveau een grove doorkijk in de plannen en het ontwikkelplan "Rondje Roosendaal" legt alleen de verbinding tussen de verschillende projecten. Zoals hiervóór reeds opgemerkt, wordt op dit moment gewerkt aan een nieuwe omgevingsvisie/gebiedsvisie betreffende de gebieden/percelen waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd.

De toegedachte functies wijken af van het bestaande huidige gebruik. Daarbij is van belang dat van afwijkend gebruik ook sprake is indien het gaat om een met het bestaande gebruik vergelijkbaar maar beter of intensiever gebruik.

Bij de parlementaire behandeling van de Wvg is reeds tot uitdrukking gebracht dat de voorkeursregeling niet zo beperkt hoeft te worden opgevat dat deze alleen zou kunnen worden toegepast voor andere gebruiksvormen, ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar maar intensiever gebruik dan het bestaande zal van afwijkend gebruik kunnen worden uitgegaan, aldus de Raad van State onder meer in haar uitspraken met kenmerk ECLI:RVS:2019:1638 en ECLI:RVS:2007:BA3222.

3a. Omvang aanwijzingsgebied

Het gebied rond de Laan van Brabant biedt kansen voor woningbouw. Met een integrale ontwikkeling wordt gestreefd naar een aantrekkelijke woon-, werk- leer en leefomgeving. Binnen de gemeente Roosendaal bestaat behoefte aan verbreding van de Laan van Brabant.

Limburg Vastgoed maakt uit de Omgevingsvisie en het Ontwikkelplan op dat het Perceel behoort tot het kernwinkelgebied binnen de gewenste compacte binnenstad. De toegedachte zoekzones voor verdichting ten behoeve van wonen, in combinatie met zorg zijn in de Omgevingsvisie en het Ontwikkelplan voorzien aan de westzijde van de Laan van Brabant, tegenover het winkelcentrum, buiten het kernwinkelgebied. Voorts merkt Limburg Vastgoed op dat met de aanwijzing van het Perceel niet lijkt te zijn bedoeld om te voorzien in de wens tot verbreding van de Laan van Brabant.

Het gebied waarop het voorkeursrecht gevestigd is, is nodig voor de voorgestane ontwikkeling waarbij een zorgvuldige belangafweging heeft plaatsgevonden.

Ter plaatste van de Laan van Brabant heeft de gemeente inmiddels meerdere eigendommen verworven die in samenhang met de percelen waarop nu het voorkeursrecht ziet een samenhangend gebied vormen om de beoogde ambities mogelijk te maken. Van een willekeurige aanwijzing van percelen in het kader van deze vestiging van een voorkeursrecht is geen sprake. In het kader van de genoemde visievorming en (planologische) uitwerking zal de begrenzing van het gebied uiteindelijk definitief bepaald dienen te worden.

Integraal te maken keuze is (nog) niet aan de orde bij het vestigingsbesluit. Die keuze wordt (pas) gemaakt en uitgewerkt bij het maken van gemeentelijk beleid en het omgevingsplan. Er hoeft slecht een globaal beeld te bestaan van de toekomstige bestemming/functie. Niet voor elk perceel dat betrokken is in de aanwijzing hoeft duidelijk te zijn of het kan worden ingepast in het plan tot ontwikkeling. Zie hiervoor ook ECLI:NL:RBOBR:2022:2011.

3b. Noodzaak en deugdelijke motivering

Limburg Vastgoed brengt naar voren dat de gemeente de optie wil openhouden om in de toekomst nog alle kanten op te kunnen.

De gronden zijn op grond van het vigerende omgevingsplan thans hoofdzakelijk aangewezen voor Wonen, Bedrijvigheid, Wegen, Berging en Erf en zijn ook dienovereenkomstig in gebruik. Vrije vervreemding van deze gronden zou de realisatie van de toegedachte functies kunnen frustreren.

De bevoegdheid om het voorkeursrecht te vestigen is een zogenoemde discretionaire bevoegdheid die terughoudend wordt getoetst.

Weliswaar is vestiging van het voorkeursrecht een belastend besluit dat inbreuk maakt op hun eigendomsrecht, maar daar staat tegenover dat de raad bij vestiging van het voorkeursrecht beleidsvrijheid toekomt, terwijl het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en te dienen algemene belangen aanzienlijk is. Het voorkeursrecht maakt een beperkte inbreuk op het eigendomsrecht omdat het alleen tot gevolg heeft dat de eigenaar zijn eigendom niet zonder tussenkomst van de gemeente kan vervreemden.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling heeft de wetgever bij de totstandkoming van de Wvg het algemene belang dat wordt gediend met het vestigen van een voorkeursrecht afgewogen tegen het individuele belang van de grondeigenaren.

De rechtspraak van de Afdeling over het evenredigheidsbeginsel geeft geen aanleiding voor een ander uitgangspunt. De wetgever heeft de nadelige effecten van het vestigen van het voorkeursrecht nadrukkelijk onder ogen gezien. De plannen voor het gebied zullen nog worden uitgewerkt, wat kan betekenen dat omvang en invulling van de beoogde ontwikkeling mogen worden gewijzigd. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is dat inherent aan vestiging van het voorkeursrecht op grond van artikel 5 van de Wvg (nu artikel 9.1 lid 1 aanhef en onder c van de Omgevingswet). Voorstaande blijkt uit de jurisprudentie, zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBOBR:2023:4450.

3c. Onvoldoende uitvoerbaar

In het ontwerp-raadsbesluit is aangegeven dat de locatie zal worden ontwikkeld tot gemengd gebied en dat de functies wonen, maatschappelijk, verkeer en groen worden toegedacht. De gemeente zal na de bestemming van het voorkeursrecht door de raad als eerstvolgende stap in deze planvorming de functies waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd voor deze locatie opnemen in een omgevingsvisie/gebiedsvisie. Die visie zal uiteindelijk concreet en bindend worden uitgewerkt in het omgevingsplan. De gemeente gaat daarmee de realisering van de voorgestane ontwikkelingen mogelijk maken. Deze planvorming is een bevoegdheid van de gemeente. Tijdens deze planvorming zal bekend worden hoe en in welke mate het onderhavige Perceel in deze planvorming wordt betrokken en wat daarvan de effecten kunnen zijn. Tijdens de uitwerking zullen keuzes gemaakt worden. Eigenaar kan te zijner tijd op de planvorming van de gemeente reageren. De gemeente zal mogelijk te zijner tijd met eigenaar in overleg treden over eventuele aankoop van het onderhavige perceel. Op de begroting zal een reservering worden opgenomen voor eventuele aankoop door de gemeente van de nu aangewezen gronden, indien zij door de betrokken eigenaar aan de gemeente te koop mochten worden aangeboden. Hierin wordt voorzien door een grondexploitatie ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor te leggen. Wanneer de gemeente besluit om tot aankoop over te gaan zal daarvoor ad hoc aan de raad een kredietaanvraag worden gedaan.

3d. Eigendomsrecht en onvoldoende en onzorgvuldige belangenafweging

Het voorkeursrecht heeft tot gevolg dat het aangewezen perceel niet langer geheel vrij overdraagbaar is in de zin van artikel 3:83, eerste lid BW. In die zin ondervindt de grondeigenaar inderdaad enige beperking van zijn eigendomsrecht als gevolg van de vestiging van een voorkeursrecht. Maar die beperking heeft de wetgever aanvaardbaar geacht en juist gewild om daarmee het beoogde doel te bewerkstelligen, namelijk het

verlenen van een voorrangpositie van de desbetreffende overheid op de grondmarkt. Het algemeen belang dat gediend wordt met de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht weegt zwaarder dan het individuele belang van de eigenaar. Het vestigen van een voorkeursrecht maakt dat de eigenaar bij een voorgenomen verkoop zijn perceel eerst aan de gemeente moet aanbieden. De eigenaar is dus niet vrij om te vervreemden aan wie hij of zij wil. Deze beperking voor de eigenaar weegt echter niet op tegen het algemene belang van de gemeente om regie te houden op de ontwikkeling en realisatie van locatie. De gevolgen van de voorkeursrechtvestiging zijn voor de betrokken eigenaren en eventuele beperkt gerechtigden tot de aangewezen percelen beperkt omdat de eigenaar pas met het voorkeursrecht wordt geconfronteerd op het moment dat hij vrijwillig het voornemen heeft opgevat om de grond te vervreemden en bovendien wettelijk verzekerd is dat de eigenaar, als de gemeente besluit van haar voorkeursrecht gebruik te maken, altijd de werkelijke waarde van de grond als koopprijs ontvangt. Tegen deze achtergrond is in de jurisprudentie meermaals uitgemaakt dat de vestiging van een voorkeursrecht niet onevenredig is in verhouding tot de belangen die met de vestiging worden gediend, zie hiervoor onder meer: ECLI:NL:RBOBR:2023:4450.

De wetgever heeft de mogelijkheid geboden een (vervroegd) voorkeursrecht te vestigen en heeft van te voren onder andere nagedacht over de uitzonderingen op de zogeheten 'aanbiedingsplicht' (onder de Omgevingswet: de plicht om de gemeente uit te nodigen in onderhandeling te treden etc.) en een met waarborgen omklede vervreemdings- en prijsbepalingsprocedure. Er worden in de zienswijze geen wettelijke uitzonderingen genoemd of dermate uitzonderlijke omstandigheden dat deze in de weg staan aan een vervroegde vestiging van een voorkeursrecht. Zie in dit verband ook ECLI:NL:RBOBR:2022:2011.

Uit de jurisprudentie volgt dat de uiteindelijke bestemming c.q. functie bij een vervroegde vestiging nog niet op perceelsniveau hoeft vast te staan, omdat dit een kwestie is van nadere planologische besluitvorming. Daaraan is dus inherent dat er in dit stadium nog slechts een globaal beeld bestaat over de uiteindelijke functie van een bepaald perceel.

Punt 2.26 en 2.27 van de zienswijze (beperking eigendomsrecht) zijn hiervóór reeds beantwoord.

Uit de jurisprudentie volgt dat - zeker in dit stadium - de financiële uitvoerbaarheid nog niet hoeft vast te staan. Zoals hiervóór reeds opgemerkt, in de dekking van de kosten van een eventuele gemeentelijke verwerving wordt voorzien door een reservering op de begroting, en een t.z.t. bij besluit door de gemeenteraad te verlenen aankoopkrediet.

4. Conclusie

Gelet op het voorgaande is de gemeente van mening dat de zienswijze van Limburg Vastgoed B.V. ongegrond is en geen aanleiding vormt om het raadsvoorstel en het raadsbesluit voor de locatie aan te passen.