

VOORKEURSRECHTEN ONDER DE OMGEVINGSWET

Omgevingswet | 2025

Chantal van Mil

INHOUD

- Plaatsbepaling Ow
- Grondslagen
- Bekendmaking en inschrijving
- Ingaan en inwerkingtreding
- Geldingsduur
- Overgangsrecht
- Verval en intrekking
- Repeteerverbod
- Motivering
- Prijsvaststellingsprocedure
- Rechtspraak

Plaatsbepaling

Hoofdstuk 9 Ow:

Regels vestiging voorkeursrecht en verkoop na vestiging voorkeursrecht

Hoofdstuk 15 Ow:

Regels schadevergoeding als gevolg van een voorkeursrecht

Hoofdstuk 16 Ow:

Regels over procedure, inwerkingtreding, beroepsprocedure en gerechtelijke prijsvaststellingsprocedure

Afdeling 7.1 Ob:

Regels over inhoud voorkeursrechtbeschikking, intrekkingbesluit, mededeling van verval voorkeursrecht of vernietiging van voorkeursrechtbeschikking, aangetekende verzending van stukken en sturen van afschriften van verzoeken aan Rb aan vervreemder

Grondslagen

Artikel 9.1 lid 1 Ow:

Grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht door de gemeenteraad kunnen zijn:

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

Artikel 9.1 lid 2 Ow:

College kan een voorlopig voorkeursrecht vestigen waarbij in beschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie

Besluit met grondslag moet voldoende concreet inzicht geven in de voorziene functiewijziging

Bekendmaking en inschrijving

Voor bekendmaking aansluiting bij Awb:

- Bekendmaking voorkeursrechtbeschikking door toezending of uitreiking beschikking aan de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden
- Let op: gelijktijdige verzending

Daarnaast terinzagelegging en kennisgeving hiervan (artikel 16.32b Ow):

- Terinzagelegging voorkeursrechtbeschikking met bijbehorende stukken binnen gemeente waar onroerende zaak ligt waarop voorkeursrecht betrekking heeft
- Kennisgeving terinzagelegging

Ingaan en inwerkingtreding

Artikel 16.82a lid 1 Ow:

- Aanbieding ter inschrijving van voorkeursrechtbeschikking bij Kadaster **binnen 4 dagen na bekendmaking**
- Kadaster tekent datum én tijdstip van inschrijving aan
- Na inschrijving direct voor iedereen zichtbaar in openbare registers

Artikel 16.82a lid 2 Ow:

- Voorkeursrechtbeschikking gaat in (treedt in werking) op tijdstip van inschrijving in openbare registers van het Kadaster

Let op: inschrijving moet binnen 4 dagen, anders onverwijld intrekken (artikel 9.5 lid 1 Ow)

Geldingsduur

Geldingsduur voorkeursrechten:

- Voorlopig voorkeursrecht: maximaal 3 maanden

Daarna vestiging op grond van:

- zelfstandige voorkeursrechtbeschikking: maximaal 3 jaar
- omgevingsvisie of programma: maximaal 3 jaar
- omgevingsplan: maximaal 5 jaar + eenmalige verlenging voor 5 jaar

Totale maximale geldingsduur van een voorkeursrecht:

3 maanden + 3 jaar + 3 jaar + 5 jaar + 5 jaar verlenging = **16 jaar en 3 maanden**

Geldingsduur

Artikel 9.4 lid 1 Ow:

- Bij tijdige opvolgende ruimtelijke stap (chronologisch) loopt voorkeursrecht automatisch door

Artikel 9.4 lid 2 Ow:

- Let op: dit geldt niet voor verlenging na 5 jaar bij een voorkeursrecht op grond van artikel 9.1 lid 1 onder a Ow
- Nieuw besluit met nieuw afwegingsmoment
- Nieuwe inschrijving in Kadaster vereist

Geldingsduur

Artikel 9.4 lid 4 Ow:

- Als een omgevingsplan wordt vernietigd, blijft een voorkeursrecht dat is gebaseerd op dat omgevingsplan gelden tot 2 jaar na de vernietiging, tenzij het voorkeursrecht eerder wordt ingetrokken
- Als binnen die termijn in het omgevingsplan de grondslag voor het voorkeursrecht wordt hersteld, heeft het voorkeursrecht de geldingsduur die het direct voorafgaand aan de vernietiging had

Overgangsrecht

Artikel 4.1, 4.2 en 4.3 Aanvullingswet grondeigendom Ow:

- Onherroepelijke voorkeursrechten gevestigd onder Wvg van rechtswege voorkeursrechten onder Ow
- Overgangsrecht stelt deze gelijk aan voorkeursrechten op basis van de nieuwe grondslagen uit Ow
- Duidelijk wanneer er een nieuwe stap in de ruimtelijke besluitvorming moet plaatsvinden om het voorkeursrecht te laten doorlopen en duidelijk wanneer voorkeursrecht vervalt

Artikel 5.1 Vangnetregeling Ow (in aanvulling op artikel 4.2):

- Als onherroepelijk voorkeursrecht minder dan 5 jaar vóór inwerkingtreding Ow is gevestigd (tussen 1 januari 2019 en 1 januari 2024), dan is de Ow van toepassing
- Voor geldingsduur van 10 jaar is dan een verlengingsbesluit nodig
- Vóór 1 januari 2019 gevestigde onherroepelijke voorkeursrechten op grond van bestemmingsplan vervallen van rechtswege als 10 jaar zijn verstreken na inwerkingtreding bestemmingsplan

Overgangsrecht

Als voorkeursrechtprocedure vóór inwerkingtreding Ow is gestart, dan Wvg van toepassing op:

- Procedure tot vestiging voorkeursrecht
- Ontheffingsbesluit wegens gewichtige redenen ex artikel 10 lid 6 Wvg
- Besluit waarin wordt beslist of overheid bereid is goed te verkrijgen ex artikel 12 lid 1 Wvg (totdat besluit onherroepelijk is)
- Rechtsgedingen over voorkeursrecht die onder Wvg zijn gestart volgens oud recht afgerond totdat zij onherroepelijk zijn (prijsvaststellingsprocedure, verzoek om overdracht vanwege bijzondere persoonlijke omstandigheden)
- Vordering schadevergoeding ex artikel 25 Wvg ingediend onder oud recht, volgens oud recht afgehandeld. Oud recht blijft van toepassing totdat vonnis over vordering onherroepelijk is en bij toewijzing vordering, de schade volledig is vergoed

Verval voorkeursrecht

Artikel 9.4 juncto 9.1 lid 1 Ow:

- Voorkeursrecht vervalt van rechtswege als geldingsduur is verstreken en niet tijdig is verlengd als bedoeld in artikel 9.1 lid 1 Ow

Artikel 9.14 lid 2 Ow:

Voorkeursrecht dat ten minste 5 jaar is gebaseerd op een omgevingsplan en waarvoor de uitnodiging is gedaan, vervalt:

- met ingang van de dag na die waarop het bevoegd gezag heeft beslist dat het niet bereid is het goed te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen, of
- na afloop van de in artikel 9.13 genoemde termijn als het bevoegd gezag binnen die termijn geen beslissing heeft genomen

Artikel 9.17 lid 2 Ow:

Een voorkeursrecht dat ten minste 5 jaar is gebaseerd op een omgevingsplan en waarvoor het goed waarop het betrekking heeft is aangeboden aan het bevoegd gezag, vervalt met ingang van de dag nadat:

- de termijn, bedoeld in artikel 9.16 lid 1 is verstreken zonder dat het bevoegd gezag een verzoek bij de rechtbank heeft ingediend, of
- de gerechtelijke procedure tussentijds is beëindigd door intrekking van het verzoek door het bevoegd gezag

Verval en intrekking

Intrekking:

Artikel 9.5 lid 1 Ow:

- Als voorkeursrecht niet meer voldoet aan vereisten: onverwijld intrekken
- Als voorkeursrechtbeschikking niet binnen verplichte termijn van 4 dagen in openbare registers is ingeschreven: onverwijld intrekken

Artikel 9.5 lid 2 Ow:

- Onverwijld doorhaling in openbare registers van ingetrokken, vervallen of vernietigd voorkeursrecht

Artikel 9.6 lid 3 Ow:

- Mededeling van intrekken, vervallen of vernietigen voorkeursrecht aan eigenaren en beperkt gerechtigden op de onroerende zaak

Afdeling 7.1 Ob:

- vormvereisten besluit tot intrekking en mededeling vervallen of vernietiging voorkeursrecht

Repeteerverbod

Artikel 9.3 Ow:

- Niet mogelijk om steeds opnieuw een voorkeursrecht op dezelfde onroerende zaak vestigen
- Bij ingetrokken of vervallen voorkeursrecht kan bestuursorgaan dat voorkeursrecht vestigde, niet binnen 2 jaar op dezelfde grondslag een nieuw voorkeursrecht op de onroerende zaak vestigen
- Uitzondering: geldt niet als het voorkeursrecht was vervallen doordat het niet tijdig in de openbare registers was ingeschreven

Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting:

- Voorstel tot verval repeteerverbod
- Voorstel voor één uniforme geldingsduur van 5 jaar na het ingaan van het voorkeursrecht, ongeacht grondslag, met mogelijkheid tot 5 jaar verlenging

Novelle (3 oktober 2025 voor 2 weken in consultatie):

- Repeteerverbod blijft in stand
- Geldingsduur zelfstandig voorkeursrecht en grondslag omgevingsvisie/programma: 5 jaar (in plaats van 3 jaar zoals nu in Ow)
- Maximale geldingsduur: 20 jaar en 3 maanden
- Planning: voor advies naar RvS, dan naar Tweede Kamer en vervolgens kan Eerste Kamer gelijktijdig stemmen over wetsvoorstel en novelle

Motivering

Onder Wvg:

- Afwijkend gebruik (dan wel intensivering) motiveren
- En: wetgever heeft bij totstandkoming Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren (o.a. ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332)

Onder Ow (*Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 72 en 76*):

- Deugdelijke motivering waaruit volgt dat voorkeursrecht in concrete situatie kan worden ingezet (o.a. begrenzing, wel/niet woningen, hele percelen, gehele zoekgebied etc.)
- Evenredige belangenafweging
- Aanleiding, noodzaak en juridische gronden
- Toelichting waarom algemeen belang voorkeursrecht rechtvaardigt
- Als voorkeursrecht is gebaseerd op toegedeelde functie omgevingsplan, motiveren dat uit samenstel van de op de locatie geldende regels een functie volgt die een rechtvaardiging vormt voor de vestiging van het voorkeursrecht (evenredigheidsafweging);
- Aandacht voor financiële onderbouwing (o.a. weerstandsvermogen gelet op de begroting of het jaarverslag, met juiste toepassing Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten)

Prijsvaststellingsprocedure

Artikel 9.16 Ow:

Lid 1: als het bevoegd gezag in beginsel bereid is het goed te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen en er tussen de vervreemder en het bevoegd gezag wordt onderhandeld over de vervreemdingsvoorwaarden, kan de vervreemder het bevoegd gezag verzoeken om binnen 4 weken na dat verzoek de rechtbank te verzoeken een oordeel over de prijs te geven

Lid 2: bij het verzoek van het bevoegd gezag aan de rechtbank wordt een afschrift van het verzoek van de vervreemder gevoegd.

Voorwaarden:

- Beginselbesluit (kan ook tegelijk)
- 'Onderhandelingen'
- Binnen 4 weken
- Afschrift (niet meer 'gewaarmerkt')

Rechtspraak

Vzr. Rb. Gelderland 30 oktober 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:7493:

- Kort geding: afwijzing vordering strekkende tot veroordeling Gemeente om voorkeursrecht door te halen in openbare registers
- Gevraagde voorziening heeft een declaratoir karakter
- Om de vordering te kunnen toewijzen, moet vzr. immers een oordeel geven over hetgeen rechtens tussen partijen geldt en dat komt neer op een verklaring voor recht
- In een kort geding kan naar vaste rechtspraak geen declaratoir vonnis worden uitgesproken, omdat het voorlopige karakter van een kort geding procedure zich hiervoor niet leent
- Vordering afgewezen
- En: komt voorkeursrecht bij een geslaagd beroep op artikel 13 lid 3 juncto artikel 12 lid 3 Wvg, thans artikel 9.17 lid 1 onder a juncto artikel 9.16 lid 1 Ow, te vervallen?
- Nee: als tussen de vervreemder en de Gemeente wordt onderhandeld over de vervreemdingsvoorwaarden, kan de vervreemder het bevoegd gezag verzoeken om binnen 4 weken na dat verzoek de rechtbank te verzoeken een oordeel over de prijs te geven
- Als die termijn wordt overschreden zonder dat het bevoegd gezag een verzoek tot prijsbepaling bij de rechtbank heeft ingediend, heeft de vervreemder na afloop van die termijn gedurende 3 jaar de vrijheid tot vervreemding aan derden
- Hieruit volgt dus niet dat door het verstrijken van de termijn een gevestigd voorkeursrecht vervalt (bovendien was termijn i.c. niet verstreken) NB: let op artikel 9.17 lid 2 Ow

Rechtspraak

Rb. Zeeland-West-Brabant 19 juni 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:4042:

- Raad heeft voorkeursrecht op 17 september 2020 op grond van artikel 5 Wvg gevestigd om realisering togedachte bestemming zeker te stellen
- Togedachte bestemming: "Groen: landschappelijke inpassing en/of waterretentie en/of extensieve recreatie en/of natuur en/of duurzame energie opwek"
- Op 22 juni 2023 heeft de raad BP 'BP Haven 8 Oost-afronding' vastgesteld
- In dat BP is aan perceel de enkelbestemming 'Bedrijventerrein' toegekend
- Rb.: voorkeursrecht van rechtswege vervallen na 17 september 2023
- Uit Wvg volgt dat een voorkeursrecht dat is gevestigd op grond van artikel 5 Wvg van rechtswege doorloopt, wanneer binnen 3 jaar erna een structuurvisie, bestemmingsplan of inpassingsplan is vastgesteld
- Rb. leidt uit ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3871, af dat voorkeursrecht niet van rechtswege doorloopt als voor dat tijdstip een BP wordt vastgesteld, waarin een andere bestemming aan perceel is toegekend
- Voorkeursrecht is gevestigd ten behoeve van "Groen: landschappelijke inpassing en/of waterretentie en/of extensieve recreatie en/of natuur en/of duurzame energie opwek" en is dus niet van rechtswege doorgelopen als gevolg van vaststelling van BP met bestemming 'bedrijventerrein'
- Gelet daarop is voorkeursrecht 3 jaar na vestiging daarvan van rechtswege verlopen
- Dus: geen procesbelang bij een inhoudelijke beoordeling van het beroep
- Schade? Niet aannemelijk

Rechtspraak

ABRvS 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3116, BR 2025/63 m.nt. C.M.M. van Mil:

- Rb. ten onrechte geoordeeld dat de raad een voorkeursrecht mocht vestigen op basis van structuurvisie in plaats van BP?
- Op grond van het vorige BP: "Kantoren", kantoren staan leeg
- Vigerende BP: 'woongebied', bestaande aantal woningen mag niet worden vergroot
- Raad: dit maakt realiseren toegedachte bestemming woningbouw niet mogelijk, daarvoor is postzegelplan nodig, dus niet mogelijk om voorkeursrecht te vestigen op basis van BP
- Afdeling: in deze procedure kan BP zelf niet rechtstreeks ter discussie worden gesteld, maar kan wel verbindendheid planregels, als onderdeel van de ruimtelijk planologische grondslag van het voorkeursrecht worden betwist
- Strekt niet zo ver dat deze regeling aan dezelfde toetsingsmaatstaf wordt onderworpen als bij beoordeling beroepen tegen BP zelf
- Als wordt aangevoerd dat bestemmingsregeling in strijd is met hogere regeling, dan moet bestemmingsregeling alleen onverbindend worden geacht of buiten toepassing worden gelaten wanneer die bestemmingsregeling evident in strijd is met een hogere regeling (evidentie criterium)
- I.c. niet aan de orde: planregel sluit niet elk gebruik perceel uit, raad heeft verklaard in het kader van de leefbaarheid voor deze planregeling te hebben gekozen
- Grondentrichter geldt wel, maar i.c. niet van toepassing omdat het uitgesloten moet worden geacht dat toestaan van één of meer gronden in hoger beroep leidt of kan leiden tot benadeling van derde-belanghebbenden

Rechtspraak

Rb. Oost-Brabant 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6266:

- Vestiging voorkeursrecht op basis van programma in 5 zoekgebieden voor opwekking zonne-energie om grip te houden op ontwikkeling duurzame energie en grondspeculatie te voorkomen
- Uitvoerbaarheid: maatstaf bij vestiging voorkeursrecht is niet of er concrete aanwijzingen zijn voor de conclusie dat de zonneparken op dit moment niet gerealiseerd kunnen worden, maar of op het moment van het nemen van de bestreden besluiten al **evident** is dat de beoogde ontwikkeling in de toekomst niet kan worden gerealiseerd
- Motivering: raad moet individuele belangen en persoonlijke omstandigheden van eisers op grond van artikel 3:4 lid 1 Awb betrekken bij afweging
- Standpunt dat raad hiermee bij vestiging geen rekening hoeft te houden omdat de Ow daarin al heeft voorzien en de afweging over het individuele belang heeft verschoven naar de aanbiedingsprocedure, is niet juist (maar geen reden tot vernietiging, gebrek gepasseerd met artikel 6:22 Awb)
- Raad kan verwijzen naar wettelijke regeling Ow met uitzonderingen op aanbiedingsplicht maar kan bijv. ook afzien van vestigen voorkeursrecht omdat hij rekening houdt met individuele omstandigheden van eigenaren, bijv. omdat zij wonen op (delen van) percelen
- Bij belangenafweging moet raad wel persoonlijke omstandigheden en individuele belangen betrekken
- Omdat tekst en systeem van de regeling van Ow duidelijk zijn, ziet Rb. uit een oogpunt van rechtszekerheid geen aanleiding om de parlementaire geschiedenis van de Ow bij haar oordeel te betrekken, en ook geen aanleiding om in te gaan op rechtspraak die is ontwikkeld onder Wvg
- Wel vernietiging besluiten: niet goed gemotiveerd en niet zorgvuldig voorbereid, omdat niet duidelijk is of keuze vestiging in alle gevallen is te herleiden tot programma, onder meer vanwege afstandseis van 30m van gevoelige objecten en inconsequente toepassing t.a.v. woningen op percelen

Aandachtspunten voor de praktijk

- Termijnen (inschrijving, verlenging, overgangsrecht, beginselbesluit etc.)
- Motivering
- Nieuw besluitmoment na 5 jaar bij grondslag omgevingsplan + actie Kadaster

Vragen? Neem contact op!



Chantal van Mil

c.van.mil@hekkelman.nl

024 - 382 83 12