

MENUKAART POWERPORT MOERDIJK (CONCEPT)

versie 4, d.d. 26 maart 2025



1. Inleiding

De Powerport-regio, bestaande uit de gemeenten Moerdijk, Geertruidenberg en Drimmelen, is een belangrijke landelijke en regionale regio als het gaat om de vestiging van energieprojecten en energie-infrastructuur. In dat verband ziet de regio veel op zich af komen. Samenhang en balans tussen grootschalige industrieontwikkeling en structurele leefbaarheidsinterventies zijn een voorwaarde voor een kansrijke uitwerking van de nationale en provinciale ambities op het gebied van klimaat-, energie- en grondstoffentransitie. Daarom zetten Rijk en regio in op een integrale gebiedsgerichte ontwikkeling van dit gebied met een samenhangende uitvoerings- en investeringsagenda. Tegen die achtergrond is de regio, samen met de provincie en het Rijk, gestart met de Ontwerptafel om op verantwoorde wijze het hoofd te bieden aan de groeiende ruimtevraag, met name ook 'buiten de bestaande hekken'.

De menukaart

De komende periode brengt de Ontwerptafel de groeiende ruimtevraag nader in kaart, waarna advies wordt uitgebracht over onder meer de randvoorwaarden voor de inpassing van de verschillende functies en projecten alsmede de in dat kader te maken systeemkeuzes (wat komt er wel en wat niet?). Uiteindelijk moet hierover politieke besluitvorming plaatsvinden. Dat laat - gelet op de aard en complexiteit van de ruimtelijke uitdagingen - echter nog enige tijd op zich wachten. Tot het zo ver is vinden er (autonoom) nog wel grotere en kleinere ontwikkelingen en grondtransacties plaats in het gebied. Om te voorkomen dat de nog te maken keuzes hierdoor worden beperkt, is het belangrijk om reeds nu grip te krijgen en houden op de gronden in het gebied. Daartoe is het van belang om in kaart te brengen welke grondbeleidsinstrumenten de betrokken overheden kunnen inzetten om ervoor te zorgen dat de uiteindelijk te kiezen variant voor de (her)inrichting van de Powerport-regio ook daadwerkelijk (nog) kan worden verwezenlijkt c.q. uitgewerkt. Dit advies geeft tegen die achtergrond een overzicht van de verschillende instrumenten en is behulpzaam bij het maken van keuzes tussen die instrumenten. Het advies fungeert dus als een menukaart met opties waaruit kan worden gekozen.

Nader onderzoek en afspraken nodig

Belangrijk is dat voor het maken van weloverwogen keuzes het van belang is om nader onderzoek te doen naar onder meer de bestaande grondposities in het gebied (kadastraal onderzoek) en de gewenste prioritering (welke percelen eerste verwerven, welke later?). Ook is het van belang de verschillende - mogelijk zelfs uiteenlopende - belangen van de verschillende betrokken overheden in kaart te brengen, zodat daar bij het verwerven en al dan niet uitgeven van gronden in het plangebied rekening mee kan worden gehouden. Ook zullen de betrokken overheden afspraken moeten maken over wie welke grondbeleidsinstrumenten inzet en hoe de daarmee gepaard gaande kosten worden verdeeld.

Timing is cruciaal

Los van de te maken keuzes tussen de verschillende grondbeleidsinstrumenten is timing een cruciaal aspect waarmee bij het inzetten van die instrumenten rekening moet worden gehouden. Bij het bespreken van de verschillende instrumenten gaan wij ook op dat aspect in.

2. Grondbeleidsinstrumenten

Grondbeleidsinstrumenten vormen een tweede - soms noodzakelijke - stap om het in een eerdere fase tot stand gekomen ruimtelijke beleid daadwerkelijk ten uitvoer te brengen. Grondbeleid is geen doel op zich, maar dienstbaar aan het realiseren van ruimtelijke opgaven. Tegen die achtergrond moet deze menukaart worden gelezen. Het betreft een beleidsneutrale beschrijving van de verschillende grondbeleidsinstrumenten die de betrokken overheden kunnen inzetten, maar waarbij het uiteindelijk aan de overheden zelf is om te bepalen welk grondbeleid er wordt gevoerd en welke instrumenten daarvoor worden ingezet.

Bij het bespreken van de verschillende grondbeleidsinstrumenten wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds instrumenten die betrekking hebben op het verwerven van gronden door de overheid (aankoop, vestigen voorkeursrecht, onteigening) en anderzijds instrumenten die betrekking hebben op de uitgifte van gronden door de overheid (verkoop, erfpacht, eigendom). Tot slot zijn er instrumenten die niet zien op het verwerven of uitgeven van gronden, maar op het voeren van de regie op het gebruik van gronden (omgevingsplan, projectbesluit en voorbereidingsbesluit).

Hierna bespreken wij de hiervoor genoemde instrumenten. Daarbij bespreken wij per instrument op hoofdlijnen de essentie, de procedure, de belangrijkste vereisten/voorwaarden en de rol van de verschillende overheden. Belangrijk te vermelden, is dat deze menukaart geen gedetailleerd juridisch advies betreft ten aanzien van het toepassen van de verschillende elementen. Sommige nuances zijn daarom weggelaten. In een later stadium moet worden gezien of aan alle concrete voorwaarden voor het toepassen van een instrument kan worden voldaan.

2.1 Aan- en verkoopbeleid (passieve grondverwerving en behoud grondpositie)

Het eenvoudigste grondbeleidsinstrument waar overheden voor kunnen kiezen, is het voeren van aan- en verkoopbeleid. Kort gezegd gaat het er daarbij om dat overheden enerzijds de gronden in het projectgebied die zij reeds in hun bezit hebben niet (meer) uitgeven ('moratorium') en anderzijds de gronden in het gebied die door derden worden aangeboden proberen te verweven. Voor alle duidelijkheid: dit instrument staat geheel los van een eventueel te vestigen voorkeursrecht (zie hierna). Het gaat hier om gronden van derden die nu reeds te koop komen en die de betrokken overheden daarom kunnen verwerven.

Gronden die reeds in bezit zijn of worden verworven kunnen nog wel tijdelijk - totdat het projectgebied daadwerkelijk wordt ontwikkeld - worden uitgegeven. Dat kan bijvoorbeeld door die gronden tijdelijk in erfpacht uit te geven, te verpachten of te verhuren. Op die manier kunnen inkomsten worden gegenereerd om bijvoorbeeld de met de aankoop gepaard gaande rentelasten (deels) te dekken.

Van belang om afspraken te maken

Omdat er bij de ontwikkeling van de Powerport-regio overheden uit verschillende bestuurslagen (Rijk, provincie, gemeenten en waterschap) betrokken zijn, verdient het aanbeveling om onderling goede afspraken te maken over het verwerven en vooral ook het niet meer verkopen van gronden in het zoekgebied voor de toekomstige ontwikkeling. Niet in de laatste plaats is dit van belang, omdat de verschillende overheden die zijn betrokken verschillende - soms tegenstrijdige - belangen kunnen hebben. Zo kan het zijn dat de ene overheid gronden graag wil behouden ten behoeve van de uiteindelijke ontwikkeling (langere termijn), terwijl de andere overheid bepaalde gronden uit een oogpunt van algemeen belang toch wil uitgeven, bijvoorbeeld omdat een netbeheerder grond nodig heeft voor een schakelstation (kortere termijn). Ook kan het voorkomen dat het voor een overheid

noodzakelijk wordt geacht om bepaalde gronden te verkopen om een 'gat in de begroting te dichten'. Voorkomen moet worden dat dit leidt tot versnippering in het grondbezit, belemmering van de uiteindelijk beoogde ontwikkeling en onderlinge wrijving tussen de betrokken overheden.

Timing

Wat betreft timing, is het goed om op te merken dat de betrokken overheden in principe direct met het hier bedoelde beleidsinstrument aan de slag kunnen. Ruimtelijke besluitvorming, dan wel zicht daarop, is daarvoor niet vereist. Daarmee vormt dit een relatief laagdrempelig instrument, met dien verstande dat uiteraard wel onderlinge afspraken moeten worden gemaakt over prioritering en financiering.

2.2 Voorkeursrecht (passieve grondverwerving)

Simpel gezegd geeft het vestigen van een voorkeursrecht aan de overheid het eerste recht van koop op een onroerende zaak. Het voorkeursrecht beperkt dus de mogelijkheden van de eigenaar om zijn onroerende zaak te verkopen. Wil de eigenaar of rechthebbende op een beperkt recht de onroerende zaak of het recht verkopen, dan moet hij zijn recht eerst aanbieden aan de overheid die het voorkeursrecht heeft gevestigd. Ziet de overheid af van de aankoop dan kan de eigenaar of rechthebbende de onroerende zaak of zijn beperkte recht vrij verkopen.

Een voorkeursrecht dwingt de eigenaar of rechthebbende niet tot verkoop. Deze kan zelf beslissen of hij de onroerende zaak of het beperkte recht wil verkopen. Een voorkeursrecht beperkt dus alleen de overdraagbaarheid van de onroerende zaak (de grond en de bouwwerken daarop) en van enkele beperkte rechten op de onroerende zaak. Hiermee verschilt het instrument voorkeursrecht van de onteigening (zie hierna), waarbij de eigendom van onroerende zaken wel gedwongen overgaat naar de overheid.

Het voorkeursrecht wordt meestal gevestigd met het oog op gebiedsontwikkeling. Het voorkeursrecht wordt ingezet wanneer de overheid onroerende zaken wil aankopen. Met het voorkeursrecht kan de gemeente de regie behouden over de gebiedsontwikkeling. Het voorkeursrecht voorkomt toetreding van nieuwe eigenaren en versnippering. Het helpt ook tegen grondspeculatie en daarmee tegen het opdrijven van de grondprijzen.

Procedure vestiging voorkeursrecht

Een voorkeursrecht wordt gevestigd met een voorkeursrechtbeschikking. De gemeenteraad, provinciale staten en de minister van BZK kunnen een voorkeursrecht vestigen (artikel 9.1 lid 1 Omgevingswet). Een waterschap kan geen voorkeursrecht vestigen. Het bestuursorgaan vestigt het voorkeursrecht op naam van de rechtspersoon waarvan zij een orgaan is (een gemeente, een provincie of de Staat der Nederlanden).

Omdat het vestigen van een voorkeursrecht dus een bevoegdheid is van verschillende betrokken overheden, is het belangrijk om vooraf goede afspraken over te maken over wie het voorkeursrecht uiteindelijk daadwerkelijk vestigt. Een overheid die het voorkeursrecht vestigt, moet immers vervolgens ook bereid en in staat zijn de gronden daadwerkelijk te verwerven als die worden aangeboden.¹ Is die bereidheid er niet of ontbreekt het aan financiële middelen, dan bestaat het risico dat het vestigen van een voorkeursrecht verwordt tot een tandoel instrument. Uit eerdere gesprekken begrepen wij dat de voorkeur vooralsnog uitgaat naar het laten vestigen van een

¹ Dit betekent overigens niet dat de publiekrechtelijke rechtspersoon in staat moet zijn om alle gronden waarop een voorkeursrecht is gevestigd, daadwerkelijk te kopen (vgl. *Kamerstukken II* 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 76).

voorkeursrecht door de gemeente. Dit betekent dat ervoor gezorgd moet worden dat de gemeenten de beschikking krijgen over middelen om in een voorkomend geval ook daadwerkelijk tot verwerving over te gaan. Ook moeten afspraken worden gemaakt over de met de verwerving gepaard gaande rentelasten.

Voorafgaand aan het moment waarop de gemeenteraad of provinciale staten een voorkeursrecht vestigen, kunnen ook het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten voor maximaal drie maanden een *voorlopig* voorkeursrecht vestigen (artikel 9.1 lid 2 Omgevingswet). Om dat voorkeursrecht in stand te houden moeten de gemeenteraad of provinciale staten binnen die termijn een voorkeursrechtbeschikking nemen.

Het bestuursorgaan wil met voorkeursrecht voorkomen dat de onroerende zaak nog snel wordt verkocht voordat het voorkeursrecht in werking treedt. Om te voorkomen dat derden van het aanstaande voorkeursrecht kennis krijgen zal het bestuursorgaan belanghebbenden niet van tevoren in kennis stellen van de (voorlopige) voorkeursrechtbeschikking.

Tegen de voorkeursrechtbeschikking kunnen belanghebbenden een bezwaarschrift indienen bij het bestuursorgaan dat de beschikking genomen heeft. Belanghebbenden zijn de eigenaar en alle rechthebbenden op de onroerende zaak die in hun mogelijkheden worden beperkt door het voorkeursrecht. Na de beslissing op bezwaar kan de belanghebbende beroep instellen bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Reikwijdte: niet voor alle functies

De vestiging van een voorkeursrecht geldt niet voor alle functies. De wet (artikel 9.1 lid 1 Omgevingswet) stelt twee eisen. In de eerste plaats kan een voorkeursrecht alleen worden gevestigd op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een locatie waaraan een niet-agrarische functie is toegedeeld of toegedacht. In de tweede plaats is vereist dat het huidige gebruik afwijkt van die toegedeelde of toegedachte functie. Het gaat om het huidige gebruik dat planologisch is toegestaan. Bestaand illegaal gebruik telt dus niet mee.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat als geen voorkeursrecht wordt gevestigd, omdat sprake is van een toegedachte agrarische functie of omdat het toegedachte gebruik niet afwijkt van het bestaande gebruik, dit onverlet laat dat de betrokken overheden die gronden wel gewoon kunnen verwerven als ze door een derde worden aangeboden. De desbetreffende overheid moet dan echter wel concurreren met marktpartijen. Dat kan de prijs opdrijven.

Vestigingsgrondslagen

Voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking moet er een grondslag zijn (artikel 9.1 lid 1 Omgevingswet). Dit kan een van de volgende zijn:

1. de voorkeursrechtbeschikking zelf, waarin een nieuwe functie is toegedacht;
2. gemeentelijke, provinciale of nationale omgevingsvisie, waarin een nieuwe functie is toegedacht;
3. programma van gemeente, provincie of Rijk, waarin een nieuwe functie is toegedacht;
4. omgevingsplan, waarin een nieuwe functie is toegedeeld;
5. voorkeursrechtbeschikking, omgevingsvisie of programma waarin een moderniseringslocatie wordt toegedacht of een omgevingsplan waarin een locatie is aangewezen voor modernisering.

Bij de vestiging van een voorkeursrecht geldt de verplichting om altijd de meest concrete grondslag voor de vestiging van het voorkeursrecht toe te passen (artikel 9.1 lid 1 Omgevingswet). Als de overheid de gewenste nieuwe functie heeft toegedeeld in het omgevingsplan, dan baseert het

bevoegd gezag het voorkeursrecht dus altijd op het omgevingsplan. Als de gewenste functie nog niet is toegedeeld in het omgevingsplan, maar is toegedacht in de omgevingsvisie of een programma, dan is die visie of dat programma de juiste grondslag. De wet kent geen volgorde tussen omgevingsvisie en programma. Als de functie nog niet is toegedeeld in het omgevingsplan of is toegedacht in de omgevingsvisie of een programma, dan kan het bevoegd gezag een voorkeursrechtbeschikking nemen die de gewenste functie toedent.

Belang van een goede voorbereiding en motivering

Van belang is dat voor zover nog geen sprake is van een in een omgevingsplan *toegedeelde* functie maar 'slechts' van een in een programma, een omgevingsvisie of een voorkeursrechtbeschikking *toegedachte* functie, daaraan inherent is dat nog niet volledig vaststaat welke functie uiteindelijk aan de betreffende gronden zal worden toegedeeld, of aan welke gronden de toegedachte functie exact wordt toegedeeld. Dat laat onverlet dat het besluit met daarin de grondslag voor het te vestigen voorkeursrecht voldoende concreet inzicht moet geven in de functiewijziging die daar is voorzien. In de rechtspraak onder de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is geaccepteerd dat bij het vroegtijdig vestigen van een voorkeursrecht (op basis van een voorkeursrechtbeschikking) soms nog niet exact bekend is op welke gronden de toegedachte functie zal landen. In dat geval is een iets te ruime vestiging van het voorkeursrecht niet fataal. Wel moet de contour van het gebied waar de functiewijziging zal plaatsvinden min of meer vaststaan. Is dat niet het geval en is dus nog niet bekend waar de beoogde functie precies zal landen en kunnen er slechts zoekgebieden worden aangewezen, dan is mogelijk geen sprake van een voldoende concreet inzicht in de functiewijziging. Niet valt uit te sluiten dat in die situatie het vestigen van een voorkeursrecht onevenredig moet worden geacht. Het goed motiveren van de voorkeursrechtbeschikking wordt dan des te belangrijker. Daarbij geldt dat naarmate zekerder is dat bepaalde (strategische gelegen) gronden onderdeel gaan uitmaken van de toegedachte ontwikkeling, de kans groter is dat het vestigen van een voorkeursrecht op die gronden in rechte standhoudt.

Geldingsduur en doorlopen voorkeursrecht

De geldingsduur van een voorkeursrecht is afhankelijk van de grondslag van het voorkeursrecht en het bestuursorgaan dat de beschikking neemt. Het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten kunnen met een voorkeursrechtbeschikking een voorlopig voorkeursrecht vestigen. Dat geldt voor maximaal 3 maanden (artikel 9.4 lid 3 Omgevingswet). Om het voorlopig voorkeursrecht voort te zetten is er een nieuwe voorkeursrechtbeschikking nodig. De gemeenteraad, provinciale staten of de minister van BZK kunnen dan de volgende voorkeursrechten vestigen (artikel 9.4 lid 1 en 2 Omgevingswet):

- een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking (geldt maximaal 3 jaar);
- een voorkeursrechtbeschikking op grond van een omgevingsvisie of programma (geldt maximaal 3 jaar);
- een voorkeursrechtbeschikking op grond van een omgevingsplan (geldt maximaal 5 jaar);
- een beschikking tot verlenging van het voorkeursrecht op grond van het omgevingsplan (geldt maximaal 5 jaar).

Voorkeursrechten kunnen doorlopen. Als in het nieuwe planologisch besluit (omgevingsvisie of programma of omgevingsplan) de nieuwe functie wordt opgenomen blijft het voorkeursrecht van kracht op basis van die nieuwe grondslag. Er is dan geen nieuwe voorkeursrechtbeschikking nodig. De geldingsduur van die nieuwe grondslag geldt vanaf dat moment. Een voorbeeld: als binnen de geldingstermijn van de zelfstandige voorkeursrechtbeschikking een omgevingsvisie wordt vastgesteld met daarin de toegedachte nieuwe functie, loopt het voorkeursrecht automatisch door.

De totale maximale geldingsduur van een voorkeursrecht is dus 3 maanden + 3 jaar + 3 jaar + 5 jaar + 5 jaar verlenging. Dat is 16 jaar en 3 maanden. Het is niet mogelijk om het voorkeursrecht eerst te baseren op de omgevingsvisie en dan op een programma, of andersom. Deze besluiten zijn alternatieve grondslagen voor het voorkeursrecht.

Aanbieding onroerende zaak aan de overheid

Als de eigenaar, beperkt gerechtigde of vereffenaar gronden waarop een voorkeursrecht rust wil verkopen of op een andere manier (bijvoorbeeld een ruilovereenkomst) wil overdragen aan de overheid, nodigt hij de overheid uit om daarover in onderhandeling te treden (artikel 9.12 Omgevingswet).

Als het voorkeursrecht slechts op een deel van de onroerende zaak is gevestigd, kan de vervreemder in de uitnodiging eisen dat de hele onroerende zaak onderdeel uitmaakt van de onderhandelingen. Is de onroerende zaak onderdeel van een onderneming, dan kan de vervreemder in zijn uitnodiging als voorwaarde stellen dat het bevoegd gezag niet alleen de onroerende zaak, maar ook de onderneming in haar beslissing tot aankoop betreft.

De overheid die het voorkeursrecht vestigde, is niet verplicht om het aangeboden goed te kopen of op grond van een andere titel te verkrijgen. Binnen zes weken na ontvangst van de uitnodiging tot onderhandeling moet de overheid beslissen of ze het goed onder nader overeen te komen voorwaarden wil verkrijgen (artikel 9.13 Omgevingswet). Als de overheid op het aanbod ingaat, treden partijen in onderhandeling. Als die onderhandeling niet tot overeenstemming leidt, kan een uitgebreide prijsvaststellingsprocedure bij de rechtbank volgen. Daarbij is de marktprijs het uitgangspunt.

Als de overheid het goed niet wil verkrijgen of niet tijdig aangeeft of zij wil verkrijgen, is de eigenaar gedurende drie jaar vrij om het goed aan derden te verkopen. Het voorkeursrecht blijft daarbij voor een eventuele nieuwe eigenaar gelden (artikel 9.14 lid 1 Omgevingswet). Als het voorkeursrecht voor een periode van vijf jaren gebaseerd was op een omgevingsplan, vervalt het voorkeursrecht als de overheid aangeeft de onroerende zaak niet te willen verkrijgen of niet tijdig beslist of zij die wenst te verkrijgen (artikel 9.14 lid 2 Omgevingswet).

Timing

Ten aanzien van de timing van het inzetten van dit instrument is in de eerste plaats van belang dat niet te vroeg moet worden overgegaan tot het vestigen van een voorkeursrecht. Hoewel het voor het vestigen van een voorkeursrecht niet noodzakelijk is dat er op dat moment al een planologische grondslag in de vorm van een omgevingsplan, omgevingsvisie of programma aanwezig is (het voorkeursrecht kan immers ook worden gevestigd op basis van een 'zelfstandige' voorkeursrechtbeschikking), is dat wel noodzakelijk voor het doorlopen van het voorkeursrecht na drie jaar. Op dat moment moet tenminste een omgevingsvisie of programma zijn vastgesteld. Gebeurt dat niet, dan vervalt het voorkeursrecht en kan gedurende een periode van twee jaar geen nieuw voorkeursrecht worden gevestigd door hetzelfde bestuursorgaan en op dezelfde grondslag. De overheid verliest dan haar grip op de grond.

In het licht van de timing is aan de andere kant van belang dat ook weer niet te lang wordt gewacht met het vestigen van een voorkeursrecht. Zodra immers bekend wordt dat bepaalde gronden deel uitmaken van het zoekgebied voor de beoogde ontwikkeling worden deze interessanter voor beleggers. Dat zal de prijs opdrijven. Teneinde de regie te behouden is het belangrijk om tijdig een voorkeursrecht te vestigen.

2.3 Onteigening (actieve grondverwerving)

Onteigening is de gedwongen ontneming van eigendom van onroerende zaken door de overheid in het algemeen belang voor het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving (artikel 11.1 Omgevingswet). Onteigening kan uitsluitend geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling (artikel 14 Grondwet).

Procedure

De onteigeningsprocedure bestaat uit twee² delen, een bestuursrechtelijk traject en een civielrechtelijk traject. Eerst wordt door het bestuursorgaan dat de onteigening initieert een onteigeningsbeschikking genomen die moet worden bekrachtigd door de bestuursrechter. De bestuursrechter toetst of de onteigeningsbeschikking volgens wettelijk voorgeschreven vormvoorschriften tot stand is gekomen en voldoet aan de wettelijke criteria: onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie (artikel 16.107 Omgevingswet). Als dat het geval is, wijst hij het bekrachtigingsverzoek van het bestuursorgaan toe. Tegen de uitspraak van de bestuursrechter staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De onherroepelijke uitspraak van de bestuursrechter waarbij de bekrachtiging is uitgesproken vormt een belangrijke voorwaarde voor de daaropvolgende eigendomsontneming. De schadeloosstellingsprocedure vindt plaats bij de civiele rechter en kan grotendeels gelijktijdig met het bestuursrechtelijke traject worden doorlopen. De civiele rechter beslist over de schadeloosstelling die moet worden toegekend aan de onteigende. De schadeloosstelling bestaat uit een vergoeding van de werkelijke waarde en eventuele bijkomende schade. Tot slot moet de onteigenaar de notaris verzoeken de onteigeningsakte te verlijden. De eigendom gaat pas over als de onteigeningsakte is ingeschreven in de openbare registers.

Onteigeningsbelang (grondslag)

Er kan alleen worden onteigend als er een onteigeningsbelang is (artikel 11.6 Omgevingswet). Van een onteigeningsbelang is alleen sprake als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk is gemaakt in (a) een vastgesteld omgevingsplan, (b) een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) of (c) een vastgesteld projectbesluit.

Noodzaak en urgentie

Onteigening is een ultimatum remedium. Dat betekent dat onteigening een laatste redmiddel van de overheid is. Onteigening moet daarom noodzakelijk en urgent zijn (artikel 11.5 Omgevingswet).

In artikel 11.7 Omgevingswet zijn gevallen opgesomd waarin de noodzaak van onteigening ontbreekt. Dit is allereerst het geval als de onteigenaar niet eerst een redelijke poging heeft gedaan om te komen tot minnelijke verwerving van de onroerende zaak dan wel om overeenstemming te bereiken over het vervallen van zakelijke of persoonlijke rechten op de onroerende zaak (lid 1). Ook is onteigening niet noodzakelijk als het belang waarvoor wordt onteigend - zoals bijvoorbeeld de aanleg van een (spoor)weg of de realisatie van een 380 kV-station - in de door de overheid gewenste vorm ook door de eigenaar zelf kan worden verwezenlijkt. Er is dan sprake van zelfrealisatie (lid 2). Niet voldoende hiervoor is de enkele mededeling van de eigenaar dat hij een voornemen heeft om het plan zelf uit te voeren. De eigenaar moet aantonen dat hij daadwerkelijk in staat is om de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling op zich te nemen in overeenstemming met de wijze die het bevoegd

² Hierbij merken wij op dat de onteigeningsprocedure vooraf wordt gegaan door een planologisch besluit dat de grondslag vormt de onteigeningsbeschikking. Dat planologische besluit is evenwel geen onderdeel van de onteigeningsprocedure als zodanig.

gezag voor ogen staat, dat hij daarvoor concrete en op uitvoering gerichte plannen heeft en dat hij die plannen ook kenbaar maakt aan het bevoegd gezag.

In artikel 11.11 Omgevingswet is bepaald dat de urgentie in ieder geval ontbreekt als niet aannemelijk is dat binnen drie jaar na het inschrijven van de onteigeningsakte een begin wordt gemaakt met de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling.

Schadeloosstelling

In artikel 15.18 Omgevingswet is bepaald dat alle schade die een eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk lijdt door een onteigening wordt vergoed. Na de onteigening moet de onteigende weer in dezelfde financiële positie verkeren als daarvoor. Datzelfde geldt voor de anderen die volgens artikel 15.27 Omgevingswet recht hebben op schadeloosstelling (o.a. erfpachters, huurders en pachters).

De belangrijkste schadepost voor de eigenaar is de waarde van de onteigende onroerende zaken. Daarnaast komen echter ook andere schadeposten voor vergoeding in aanmerking. Het gaat onder andere om waardevermindering van de overblijvende onroerende zaken, kosten voor bedrijfsverplaatsing, kosten verbonden aan liquidatie van het bedrijf, verhuiskosten, herinrichtingskosten, kosten hypotheek en financiering voor vervangende onroerende zaak en eventuele belastingschade.

De Omgevingswet bepaalt dat de werkelijke waarde van de onroerende zaak wordt vergoed. Dat is de prijs die tot stand zou zijn gekomen bij een veronderstelde vrije koop in het economische verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper. Op de werkelijke waarde worden zo nodig enkele correcties toegepast.

Timing

Onteigening is voorlopig nog niet aan de orde, omdat daarvoor een onteigeningsbelang aanwezig moet zijn. Daarvan is alleen sprake als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk is gemaakt in (a) een vastgesteld omgevingsplan, (b) een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) of (c) een vastgesteld projectbesluit. Daarnaast kan voorlopig niet aan het urgentie criterium worden voldaan, nu vooralsnog niet aannemelijk is dat binnen drie jaar na het inschrijven van de onteigeningsakte een begin wordt gemaakt met de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling. Naar verwachting zal het nog jaren duren voordat er een onteigeningsbelang is en bovendien sprake is van urgentie.

2.4 Eigendom of erfpacht (gronduitgifte)

Bij uitgifte van gronden hebben de betrokken overheden kort gezegd de keuze tussen uitgifte in eigendom of uitgifte in erfpacht. Een belangrijk voordeel van uitgifte in erfpacht is dat bij de vestiging van een erfpachtrecht erfpachtvoorwaarden van toepassing kunnen worden verklaard. Via die erfpachtvoorwaarden kan de overheid als erfverpachter verstrekkende beperkingen aan de erfpachter opleggen ten aanzien van het gebruik van de gronden en/of opstallen (de zogenaamde privaatrechtelijke bestemming). In de erfpachtvoorwaarden kunnen daarnaast beperkingen worden opgelegd ten aanzien van de overdracht van het erfpachtrecht zelf. De erfpachtvoorwaarden kunnen onder meer inhouden dat voor de overdracht van het erfpachtrecht expliciete toestemming is vereist van de overheid, het gebruik van het erfpachtrecht zich moet beperken tot uitsluitend de privaatrechtelijke bestemming en wijziging van het gebruik slechts mogelijk is als de overheid daar expliciete toestemming voor heeft gegeven.

2.5 Omgevingsplan (regie)

Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft elke gemeente één omgevingsplan voor haar hele grondgebied.

De gemeenteraad kan voor ieder gebied bepalen welke activiteiten zij daar wel of niet toestaat, bijvoorbeeld wonen, recreatie of bedrijvigheid.³ In het omgevingsplan hoeft de gemeente niet specifiek te bepalen wat er in welk gebied komt. Ze kan voor een ontwikkelingsgebied kiezen voor een algemenere beschrijving met randvoorwaarden. Ook geeft de gemeente aan welke regels zij aan de activiteiten stelt. De gemeente zorgt dat de regels in het omgevingsplan samen leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Omgevingswet).

Bij het stellen van regels houdt de gemeente rekening met alle betrokken belangen. De gemeente heeft een eigen afwegingsruimte voor het afwegen van die belangen. Binnen deze afwegingsruimte kan de gemeente specifieke regels stellen voor verschillende delen van het grondgebied. Ook kan de gemeente functies of kenmerken van locaties of gebieden aanwijzen. Aan deze aanwijzing kan de gemeente regels verbinden voor het gebruik van die plaats of dat gebied.

2.6 Projectbesluit (regie)

Het projectbesluit is een instrument voor waterschappen, provincies en het Rijk voor het mogelijk maken van complexe projecten met een publiek belang. Voorbeelden zijn de aanleg of uitbreiding van een snelweg of de versterking van een primaire waterkering. Ook kan het gaan om private initiatieven die samenvallen met het bereiken van publieke doelen voor de fysieke leefomgeving. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van nieuwe natuur of energie-infrastructuur in samenwerking met een private initiatiefnemer. In de Omgevingswet, Elektriciteitswet 1998, Gaswet en Mijnbouwwet staan projecten opgesomd waarvoor het waterschap, de provincie of het Rijk verplicht een projectbesluit moet vaststellen.

Verplicht projectbesluit

Op grond van artikel 9c lid 1 Elektriciteitswet 1998 moet de provincie in beginsel (lid 3 en 4 voorzien in uitzonderingen) een projectbesluit vaststellen voor de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit door windenergie met een capaciteit van minimaal 5  en maximaal 100 .⁴ Ook de aansluiting van die installatie op een net valt onder het project.

Het Rijk moet (onder meer, opsomming is niet limitatief en dient ter indicatie met het oog op de beoogde rol van de regio Moerdijk als powerport, bovendien gelden ook hier uitzonderingen) in de volgende gevallen in beginsel een projectbesluit vaststellen:

Productie van elektriciteit (artikel 9b lid 1 Elektriciteitswet 1998)

- De aanleg en uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit door windenergie op land met een capaciteit van 100  of meer, inclusief de aansluiting van die installatie op een net.

³ Activiteiten en functies kunnen ook worden toegestaan door middel van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa). Toepassing van dit instrument ligt in dit geval gelet op de aard van de beoogde ontwikkeling evenwel niet voor de hand.

⁴ De hier en hieronder genoemde drempelwaarden worden in de Energiewet, die naar verwachting in 2026 in werking treedt, aangepast.

- De aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor de opwekking van duurzame elektriciteit anders dan door windenergie, met een capaciteit van 50  of meer, inclusief de aansluiting van die installatie op een net.
- De aanleg van een productie-installatie voor de productie van andere dan duurzame elektriciteit, met een capaciteit van 500  of meer, inclusief de aansluiting van die installatie op een net.
- De uitbreiding van een productie-installatie voor de opwekking van andere dan duurzame elektriciteit, waarbij de capaciteit wordt vergroot tot minimaal 500 , inclusief de aansluiting van die installatie op een net.

Hoogspanningsnetten (artikel 20a lid 1 en 2 Elektriciteitswet 1998)

- Een uitbreiding van het landelijk hoogspanningsnet voor het transport van elektriciteit op een spanningsniveau van 220 kV of hoger en die als zodanig worden bedreven, inclusief de aansluitingen op dat net.
- Een uitbreiding van het landsgrensoverschrijdend hoogspanningsnet op een spanningsniveau van 500 V of hoger, inclusief de aansluitingen op dat net.

Hoofdinfrastructuur en primaire waterkeringen (artikel 5.46 Omgevingswet)

- De aanleg of wijziging van een autoweg, autosnelweg of spoorweg.
- De aanleg van een waterweg.
- De aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk.

Vrijwillig projectbesluit

Afgezien van de situaties waarin een projectbesluit verplicht is, is het soms ook mogelijk om vrijwillig te kiezen voor een projectbesluit. Deze mogelijk bestaat als sprake is van een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd en het nemen van een projectbesluit nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van op grond van de Omgevingswet toebedeelde taken en bevoegdheden. Denkbaar is dat in het kader van de ontwikkeling van Powerport Moerdijk sprake is van projecten waarvoor een projectbesluit niet verplicht is, maar die wel van provinciaal of zelfs nationaal belang zijn (denk aan de ontwikkeling van havens of bedrijventerreinen). In dat geval kan de provincie of het Rijk ervoor kiezen een projectbesluit vast te stellen, maar dat is niet verplicht.

2.7 Coördinatie van besluitvorming (regie)

De Algemene wet bestuursrecht voorziet in een regeling voor het coördineren van besluitvorming (Afdeling 3.5). Met gecoördineerde besluitvorming wordt bedoeld dat besluiten zoveel mogelijk dezelfde voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming hebben. De procedurestappen voor de verschillende besluiten vinden dan gelijktijdig plaats. Belangrijk is dat gecoördineerde besluitvorming niet leidt tot overdracht van de gecoördineerde beslisbevoegdheid aan een ander bestuursorgaan. Bij de coördinatieregeling kan het gaan om de coördinatie van besluiten van meerdere bestuursorganen.

In artikel 16.7 van de Omgevingswet is bepaald wanneer de coördinatieregeling verplicht moet worden toegepast. Dit is bijvoorbeeld het geval bij besluiten ter uitvoering van projectbesluiten voor hoofdinfrastructuur of primaire waterkeringen (artikel 16.7 lid 1 onder c in samenhang met artikel 5.45, lid 2 en 5.46 Omgevingswet).

Ook als het gebruik van de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb niet verplicht is, kan het bestuursorgaan deze toepassen op besluiten op grond van de Omgevingswet. Bestuursorganen

kunnen dat zelf beslissen met een coördinatiebesluit. Daarbij kunnen ze er ook voor kiezen om de procedures van deze besluiten te coördineren met besluiten op grond van andere wetten. Bijvoorbeeld de coördinatie van de besluiten ter uitvoering van een projectbesluit in de gevallen waarbij dit niet wettelijk verplicht is.

Een voordeel van gecoördineerde besluitvorming is dat dit zorgt voor een stroomlijning van de procedures. Daardoor kan de overheid bijvoorbeeld besluiten die nodig zijn om een project te verwezenlijken, gelijktijdig of kort na elkaar nemen. Dat zorgt voor een vlotte besluitvorming. Ook voorkomt de bundeling van beslis- en beroepsmomenten dat belanghebbenden op verschillende tijdstippen steeds verschillende maar met elkaar samenhangende besluiten ter discussie kunnen stellen.

2.8 Voorbereidingsbesluit (regie)

Met een voorbereidingsbesluit voorkomt de overheid activiteiten die in strijd zijn met nieuwe regels die in voorbereiding zijn (voorbereidingsbescherming). Het gaat dan om activiteiten die nog wel mogen worden verricht op basis van de oude regels, maar niet meer passen in het nieuwe plan. De actuele situatie in het gebied wordt daarmee dus bevroren. Ook kunnen er voorbeschermingsregels in het omgevingsplan worden opgenomen die onder voorwaarden passende ontwikkelingen in het gebied wel mogelijk maken. Dit zorgt voor eventueel benodigde flexibiliteit.

De gemeenteraad kan voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels (artikel 4.14 Omgevingswet). Provinciale staten en de minister kunnen een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van een projectbesluit (artikel 4.16 Omgevingswet).

Het voorbereidingsbesluit heeft naar zijn aard een tijdelijk karakter, omdat het besluit wordt genomen ter voorbereiding van de nieuwe regels. In artikel 4.14 lid 4 Ow is bepaald dat de voorbeschermingsregels in het omgevingsplan na een jaar en zes maanden vervallen, of, als binnen die termijn het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan waarvan de regels deel uitmaken is bekendgemaakt, op het tijdstip waarop dat besluit in werking treedt of is vernietigd. De duur van voorbeschermingsregels is dus beperkt. Dat kan als problematisch worden ervaren, omdat in veel gevallen (zo ook hier) een periode van anderhalf jaar te kort is om tot een besluit tot vaststelling of wijziging van een omgevingsplan te komen.

Een voorbereidingsbesluit kan niet worden verlengd. Wel kan een voorbereidingsbesluit tussentijds worden gewijzigd, maar de werkingsduur wordt hierdoor niet verlengd. Er is geen expliciet verbod gesteld om na het vervallen van een voorbereidingsbesluit een nieuw voorbereidingsbesluit te nemen, maar dat kan uitsluitend in verband met nieuwe beleidsdoelen. Het herhaald nemen van voorbereidingsbesluiten gericht op het met hetzelfde doel te wijzigen omgevingsplan is niet mogelijk (vgl. *Kamerstukken II* 2017/18, 34 986, nr. 3, pp. 69-70).

3. Samenwerking

Afspraken maken

Belangrijk met het oog op de onderhavige zeer complexe ontwikkeling van de Moerdijk-regio, waarbij verschillende overheden uit verschillende lagen zijn betrokken, is dat er goede afspraken worden gemaakt over de samenwerking. Het gaat dan om afspraken over ieders rol en verantwoordelijkheid, afstemming en coördinatie (o.a. planologische besluitvorming), financiering (o.a. grondverwerving),

etc. Deze afspraken kunnen worden neergelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Ons advies daarbij is om in die overeenkomst in eerste instantie alleen afspraken te maken over de punten waarover partijen het reeds eens zijn en daarnaast de punten te benoemen waarover partijen nog afspraken willen maken. Dit maakt het proces organisch en zorgt voor snelheid. Ook is het verstandig om concrete tijdspaden vast te leggen en afspraken te maken over wie wat doet als de in de samenwerkingsovereenkomst gemaakte afspraken niet worden nagekomen.

Projectorganisatie

Overwogen kan worden om ten behoeve van de samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschap een gezamenlijke entiteit op te richten om sturing te geven aan de gebiedsontwikkeling. De rechtsvorm is van later belang.

Een gezamenlijke entiteit kan als taak krijgen het tot ontwikkeling brengen van het plangebied, het geven van sturing en uitvoering aan de herontwikkeling van het plangebied door het realiseren van de ambities voor volume, programma, energie, klimaatadaptatie, mobiliteitstransitie en *placemaking*. In dat kader kan de entiteit onder meer de volgende taken uitvoeren: (1) het bundelen van expertise, netwerk en financiële slagkracht om (her)ontwikkelingsproject(en) met een onderscheidend karakter te realiseren en uit te voeren, (2) het oprichten van, deelnemen in, samenwerken met, financieren van, zich op andere wijze interesseren in, voeren van beheer en bestuur over, geven van adviezen en verlenen van diensten aan andere vennootschappen en ondernemingen, (3) het lenen en uitlenen van gelden, aantrekken van gelden en aangaan van financiële transacties en (4) het zich mede verbinden voor en het stellen van zekerheid voor verplichtingen van groepsmaatschappijen en derden.

Zowel bij het maken van samenwerkingsafspraken als het opzetten van een projectorganisatie geldt het adagium *'keep it simple'* en *'step by step'*. Met andere woorden, niet gelijk een ingewikkelde structuur optuigen en keuzes maken over de te gebruiken rechtsvorm, maar vooral de op dit moment betrokken club met zijn enthousiasme en energie bij elkaar houden en van daaruit verder werken.

* * * * *

AANBEVELINGEN T.B.V. BESLUIT BESTUURLIJK OVERLEG LEEFOMGEVING (CONCEPT)

d.d. 26 maart 2025

Opstellers:  

In het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving (BOL), dat op 4 juni 2025 plaatsvindt, wordt een besluit genomen over het globaal beoogde programma voor een houdbaar toekomstperspectief voor Powerportregio Moerdijk. Na dit besluit werken het Rijk en de regio gezamenlijk toe naar een integraal gebiedsgericht ontwikkelperspectief. Het BOL is dan ook een cruciaal moment op weg naar de toekomst voor de Powerportregio Moerdijk. Niet alleen biedt het te nemen besluit zicht op de toekomst van de regio, ook heeft dit besluit gevolgen voor de gronden in het gebied. Zo is de verwachting dat de grondspeculatie in het gebied verder toeneemt. Dit proces is nu reeds gaande. Voor alles wat er in het gebied gebeurt en voor elk besluit dat ten aanzien van het gebied wordt genomen geldt dat dit de grondprijzen opdrijft. In dat licht is het dan ook van belang voor de betrokken overheden om grip op de gronden in het potentieel te ontwikkelen gebied te verwerven en te behouden. Met het oog hierop zetten wij hieronder puntsgewijs een aantal aanbevelingen op een rij (ter verdere toelichting verwijzen wij naar de menukaart).

In beeld brengen bestaande grondposities

- Belangrijk is allereerst om in beeld te krijgen wat de huidige grondposities in het gebied zijn. Wie heeft welke gronden in eigendom, welke gronden zijn verhuurd, verpacht, etc.?

Bevriezen bestaande grondposities

- Om te voorkomen dat de grip op grond afneemt, is het van belang om reeds bestaand bezit te behouden (bevriezen of conserveren van bestaande grondposities). De betrokken overheden doen er in dat kader goed aan om met elkaar een moratorium op gronduitgifte af te spreken.

Aanhaken Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB)

- Het Rijk heeft veel eigendommen in het gebied. Dit betekent dat het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB) een bepalende rol heeft bij het behouden van grip op de grond. In dat licht is het belangrijk om het RVOB zo snel mogelijk aan te haken bij de gesprekken over het verwerven en behouden van grip op grond.

Snelle duidelijkheid over aard en omvang beoogde ontwikkeling en daarvoor benodigde grond

- Ook is het van belang om meer zicht te krijgen op welke gronden uiteindelijk nodig zijn voor de beoogde ontwikkelingen in het gebied. Wij hebben begrepen dat op dit moment nog niet precies duidelijk is op welke gronden de beoogde ontwikkelingen in de Powerportregio zullen landen. Het BOL brengt daar nog geen verandering in. Zolang niet voldoende duidelijk is op welke gronden de beoogde ontwikkeling gaat plaatsvinden is het lastig om voorkeursrechten te vestigen. De grip op de grond gaat dan (deels) verloren. Het is dus belangrijk om snel meer duidelijkheid te krijgen over de aard en omvang van de beoogde ontwikkeling en vervolgens ook de daarvoor benodigde gronden om grip op die gronden te krijgen en te behouden.

Uitbreiden grondposities en afspraken maken daarover

- Niet alleen is het van belang bestaande grondposities te behouden, ook is het van belang zo mogelijk grondposities uit te breiden. In dat verband kunnen de betrokken overheden nu reeds gronden in het gebied verwerven die door derden worden aangeboden. Daarvoor is niet vereist dat er een voorkeursrecht is gevestigd. Ook zonder voorkeursrecht kunnen overheden immers al gronden verwerven. Wel dienen de betrokken overheden goede afspraken te

maken over wie welke gronden verwerft en wie daarvan de kosten draagt. Bij het aankopen van gronden gaat het niet alleen om gronden waarop de beoogde ontwikkeling is voorzien. Ook kan het nuttig zijn om landbouwgronden te verwerven, zodat die op een later moment gebruikt kunnen worden voor grondruiltransacties.

Verkenning provinciaal ontwikkelbedrijf i.s.m. betrokken gemeenten

- In het licht van het vorenstaande is het aan te bevelen om het provinciaal ontwikkelbedrijf in samenwerking met de betrokken gemeenten te laten verkennen welke gronden al dan niet om strategische redenen nu al zouden moeten of kunnen worden aangekocht, wie dat doet en wie daarvan de kosten draagt.

Aankopen gronden is relatief risicool, wel afspraken maken over kosten

- Goed om in gedachten te houden is dat de betrokken overheden nu relatief risicool gronden kunnen aankopen. De te verwerven gronden komen op de balans van de aankopende overheid te staan en zijn waardeverloos. De enige kosten die er zijn, zijn rentekosten. Over de dekking van deze rentelasten zullen onderling afspraken moeten worden gemaakt. Tevens kunnen deze rentelasten (deels) worden gedekt door de verworven gronden te verpachten of te verhuren aan derden in afwachting van de daadwerkelijke ontwikkeling van de gronden.

Werkafspraken vastleggen in convenant

- De over bovengenoemde punten te maken afspraken kunnen worden vastgelegd in een convenant tussen de betrokken overheden. Daarbij geldt dat het verstandig lijkt om eerst de gemeente Moerdijk en de provincie werkafspraken te laten maken op basis van reeds bestaande praktijken en vervolgens andere overheden te laten aansluiten. De gedachte is dat op die manier meer snelheid kan worden gemaakt, omdat dan niet hoeft te worden gewacht tot alle overheden het met elkaar eens zijn over de te maken afspraken.

Opzetten samenwerking

- Het is aan te raden om een vorm van samenwerking tussen de betrokken overheden op te zetten. Ook daarbij geldt 'keep it simple' en 'step by step'. Met andere woorden, niet gelijk een ingewikkelde structuur opzetten en keuzes maken over de te gebruiken rechtsvorm, maar vooral de op dit moment betrokken club met zijn enthousiasme en energie bij elkaar houden en van daaruit verder werken.

* * * * *