

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

tot aanwijzing van een onroerende zaak ter onteigening in de gemeente Terneuzen krachtens artikel 78 van de onteigeningswet (onteigeningsplan Terneuzen, Othene Oost).

Ingevolge de artikelen 77 en 78 van de onteigeningswet kan worden onteigend voor de uitvoering van een bestemmingsplan.

Het verzoek tot aanwijzing ter onteigening

De gemeenteraad van Terneuzen (hierna verzoeker) heeft Ons bij besluit van 13 december 2018, nummer 259333 verzocht, om in die gemeente over te gaan tot het aanwijzen van een onroerende zaak ter onteigening, begrepen in het onteigeningsplan Terneuzen, Othene Oost. De onroerende zaak is nodig voor de uitvoering van het bestemmingsplan Terneuzen, Othene Oost.

De gemeenteraad van Terneuzen heeft bij brief van 13 december 2018, kenmerk 259333, verzonden 14 februari 2019, het verzoek aan Ons ter besluitvorming voorgedragen. Nadien zijn namens de gemeente Terneuzen de onteigeningsstukken bij brief van 21 mei 2019, kenmerk 30404555-01/B01/obr, aangevuld.

Planologische grondslag

De onroerende zaak die in het onteigeningsplan is begrepen, is gelegen in het bestemmingsplan Terneuzen, Othene Oost, verder te noemen: het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is op 3 juli 2018 vastgesteld door de gemeenteraad van Terneuzen. Op 12 november 2019 is het bestemmingsplan onherroepelijk geworden.

Aan de onroerende zaak is de bestemming Woongebied en zijn de dubbelbestemmingen Waarde – Archeologie 2, en Waterstaat – Waterkering toegekend.

Toepassing uniforme openbare voorbereidingsprocedure

Overeenkomstig artikel 78, tweede lid, van de onteigeningswet en artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) hebben het ontwerp koninklijk besluit en de in artikel 79 van de onteigeningswet bedoelde stukken vanaf 5 september 2019 tot en met 16 oktober 2019 in de gemeente Terneuzen en bij Rijkswaterstaat Corporate Dienst te Utrecht ter inzage gelegen.

Overeenkomstig artikel 3:12 van de Awb heeft de burgemeester van Terneuzen van het ontwerp koninklijk besluit en van de terinzagelegging van de onteigeningsstukken op 4 september 2019 openbaar kennis gegeven in Zeeuws Vlaams Advertentieblad.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Onze Minister, thans de Minister voor Milieu en Wonen) heeft van het ontwerp koninklijk besluit en van de terinzagelegging van de onteigeningsstukken openbaar kennis gegeven in de Staatscourant van 4 september 2019, nr. 46956.

Verder heeft Onze Minister het ontwerp koninklijk besluit overeenkomstig artikel 3:13 van de Awb, voorafgaand aan de terinzagelegging toegezonden aan belanghebbenden, waaronder de verzoeker. Daarbij zijn de belanghebbenden gewezen op de mogelijkheid om schriftelijk of mondeling zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren te brengen en op de mogelijkheid over de zienswijzen te worden gehoord.

Overwegingen

Noodzaak en urgentie

Het bestemmingsplan voorziet in de realisatie van een deel van de woonwijk Othene Zuid. Het totale aantal woningen dat in Othene Zuid is en wordt gerealiseerd, bedraagt circa 1.450. In het bestemmingsplangebied Terneuzen, Othene Oost kunnen maximaal 548 woningen worden gebouwd. Daarvan beoogt verzoeker circa 124 woningen te realiseren ter plaatse van de te onteigenen grond.

In de door de verzoeker om onteigening gewenste wijze van planuitvoering wordt inzicht verschafte door het bestemmingsplan met de daarbij behorende planregels, toelichting en verbeelding, als ook door de zakelijke beschrijving behorende bij het onteigeningsplan.

Voor de realisering van de thans te realiseren fase van het bestemmingsplan heeft de gemeente Terneuzen ter zake exploitatieovereenkomsten gesloten. Deze voorzien in het kostenverhaal door de gemeente en in de medewerking van de gemeente aan de realisering van de woningbouwontwikkeling.

Om de werken en werkzaamheden ter uitvoering van het bestemmingsplan tijdig te kunnen realiseren, wenst de gemeente Terneuzen de eigendom, vrij van lasten en rechten, te verkrijgen van de in het onteigeningsplan begrepen onroerende zaak.

De verzoeker heeft met de eigenaar overleg gevoerd om deze onroerende zaak minnelijk in eigendom te verkrijgen. Dit overleg heeft vooralsnog niet tot (volledige) overeenstemming geleid. Omdat het ten tijde van het verzoek naar het oordeel van de verzoeker niet aannemelijk was dat het overleg op afzienbare termijn tot vrijwillige eigendomsoverdracht zou leiden, heeft de gemeenteraad van Terneuzen tot zijn onteigeningsverzoek besloten, om de tijdige verwezenlijking van het bestemmingsplan zeker te stellen.

Uit de Ons bij het verzoek overgelegde zakelijke beschrijving blijkt dat de planrealisatie betreffende de te onteigenen onroerende zaak in twee verschillende fasen zal plaatsvinden, te weten de fasen 4b en 6. Volgens de zakelijke beschrijving beoogt de gemeente wat betreft fase 4b in 2020 te starten met bouwrijp maken. Wat betreft fase 6 zal daarmee in 2022 worden gestart. Volgens de huidige planning zal fase 4b in 2022 - en fase zes 6 in 2024 gerealiseerd zijn. Daarmee is aannemelijk dat zal worden voldaan aan de door Ons voor de aanvang van de werken en werkzaamheden gehanteerde termijn van ten hoogste vijf jaar na de datum van dit aanwijzingsbesluit.

Zienswijzen

Binnen de termijn dat het ontwerp koninklijk besluit ter inzage heeft gelegen is daarover een zienswijze naar voren gebracht door P.J. de Regt, eigenaar van de onroerende zaak met grondplannummer 1, verder te noemen: reclamant.

Overeenkomstig artikel 78, vierde lid, van de onteigeningswet heeft Onze Minister reclamanten in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in een op 31 oktober 2019 te Terneuzen gehouden hoorzitting. Reclamant heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

Overwegingen naar aanleiding van de zienswijzen

Wij hebben hetgeen reclamant in zijn zienswijze naar voren brengt samengevat in de hierna volgende passages. Daarbij hebben Wij tevens Onze overwegingen bij de zienswijze weergegeven.

De zienswijze van reclamant

1.1

Reclamant doet een beroep op zelfrealisatie. Hij heeft een daartoe strekkende samenwerkingsovereenkomst gesloten met Van Wanrooij Projektontwikkeling B.V. te Geffen (hierna: 'Van Wanrooij'), een gerenommeerd vastgoed-, bouw- en ontwikkelingsbedrijf.

Dit bedrijf staat goed bekend in de bouwwereld en is reeds in vele bouwprojecten in staat gebleken om alleen, danwel in samenwerking met grondeigenaren, bestemmingsplannen, geheel conform gemeentelijke vaststelling en conform stedenbouwkundige eisen, volledig te realiseren. Het is de uitdrukkelijke intentie van de contractanten om dat wat betreft de te onteigenen gronden te doen. Er bestaat derhalve in deze kwestie geen noodzaak voor een onteigening, nu uitvoering van het bestemmingsplan immers anderszins is verzekerd.

Het enkele gegeven dat de samenwerking met Van Wanrooij eerst na het raadsverzoek tot aanwijzing ter onteigening aan de gemeente en aan de Kroon is medegedeeld, kan geen reden zijn dat verzoek toe te wijzen. Immers, als het voornemen tot zelfrealisatie voorafgaand aan het verzoek tot onteigening door de gemeenteraad zou zijn gedaan, dan zou de gemeenteraad zich op dat moment een oordeel hebben kunnen vormen over dit voornemen. Mocht hij, na ampele overweging, besluiten toch tot aanwijzing ter onteigening te willen verzoeken, dan zou de zelfrealisator een zienswijze hierover kunnen indienen en zou de zelfrealisatie door de Kroon inhoudelijk beoordeeld moeten worden. Een dergelijke beoordeling zou niet anders zijn in geval het voornemen tot zelfrealisatie eerst ná het verzoek tot onteigening aan de gemeenteraad zou zijn kenbaar gemaakt, zoals in voorliggende kwestie. In beide gevallen dient de Kroon zich een oordeel te vormen of zelfrealisatie door de betrokken partijen zodanig vorm wordt gegeven dat realisatie van het bestemmingsplan realistisch is en op grond daarvan niet noopt tot onteigening.

Reclamant merkt aansluitend op dat de gemeente zich reeds in een eerder stadium contractueel had verplicht jegens een andere projectontwikkelaar om tot onteigening over te gaan in geval juist (en enkel en alleen) deze ontwikkelaar niet alle gronden

minnelijk zou kunnen verwerven. Reclamant verwijst in dit verband naar een door de gemeente en de desbetreffende ontwikkelaar gesloten exploitatieovereenkomst. Dat vervolgens een beroep op zelfrealisatie door reclamant in samenwerking met een andere projectontwikkelaar bij de gemeenteraad van Terneuzen zou gaan slagen, was dan ook weinig realistisch. Daarbij blijft voorop staan dat de Kroon een onafhankelijk onderzoek dient uit te voeren naar de haalbaarheid van de zelfrealisatie en zich daarbij niet mag laten leiden door contractuele verplichtingen of afspraken tussen de onteigenaar en andere marktpartijen.

Reclamant geeft in zijn zienswijze voorts aan dat hij aanvankelijk niet de bedoeling had om tot zelfrealisatie over te gaan. Ondanks het feit dat hij zeer inhoudelijke pogingen heeft gedaan om tot een financieel compromisakkoord te komen met de gemeente Terneuzen, bleek deze hier niet toe bereid. Dat is ook wel logisch volgens reclamant, want vanwege het gevestigde voorkeursrecht op grond van de Wvg is de projectontwikkelaar van verzoeker immers de enige (en ook nog eens de door de gemeente Terneuzen volledig gefaciliteerde) koper en heeft zij van enige kopersconcurrentie niets te duchten.

Toen er uiteindelijk geen zicht bleek op een aanvaardbaar akkoord, is reclamant in overleg getreden met Van Wanrooij om daarmee de mogelijkheden tot zelfrealisatie te onderzoeken, wat resulteerde in de hiervoor genoemde overeenkomst.

Ad 1.1

Met betrekking tot het beroep op het zelfrealisatiebeginsel overwegen Wij in het algemeen dat bij de beoordeling van de noodzaak tot onteigening door Ons zal worden getoetst of het doel waarvoor wordt onteigend niet te bereiken valt door het door de grondeigenaar zelf uitvoeren van de bestemmingen die aan zijn eigendom zijn toegekend. Indien de eigenaar te kennen geeft daartoe bereid en in staat te zijn, bestaat er in beginsel geen noodzaak tot onteigening.

Hierop kan een uitzondering worden gemaakt in de situatie dat de verzoeker om onteigening een andere vorm van planuitvoering wenst dan die welke de grondeigenaar voor ogen staat. In dat geval is onteigening alleen te rechtvaardigen als de verzoeker om onteigening kan aantonen dat het algemeen belang de door hem gewenste vorm van uitvoering vordert. De beoordeling welke vorm van uitvoering dienstig is aan het algemeen belang, is daarbij voorbehouden aan het bestuursorgaan dat het bestemmingsplan heeft vastgesteld. Of de grondeigenaar bereid en in staat is om zelf tot planuitvoering over te gaan, hangt dan ook mede af van de door het bestuursorgaan gewenste vorm van planuitvoering. In verband daarmee moet de gewenste vorm van planuitvoering aan de grondeigenaar kenbaar zijn. De vorm van planuitvoering kan worden afgeleid uit de planregels en de toelichting van een bestemmingsplan alsmede in al dan niet daarvan deel uitmakende inrichtings- en verkavelingsschetsen. De gewenste vorm van uitvoering kan ook tot uitdrukking komen in een exploitatieplan.

Andere situaties die een beroep op zelfrealisatie in de weg kunnen staan, zijn dat de grondeigenaar niet over voldoende aaneengesloten grond beschikt om de bestemming op doelmatige wijze zelf te kunnen realiseren of als de te onteigenen gronden geen afzonderlijk deel van het uit te voeren project kunnen vormen.

In het bijzonder overwegen Wij ten aanzien van het beroep op zelfrealisatie van reclamant het volgende. Zoals reclamant in zijn zienswijze zelf aangeeft deelde hij bij de gemeente mee dat hij zich beroept op zelfrealisatie nadat de gemeenteraad op 13 december 2018 zijn besluit ex artikel 78, 1^e lid van de onteigeningswet, nam.

Concrete plannen daartoe waren, op het moment dat de raad tot zijn besluit van 13 december 2018 kwam dan ook niet ingediend, zodat de gemeenteraad zich over een mogelijke wens tot zelfrealisatie geen oordeel heeft kunnen vormen.

In de hoorzitting van 31 oktober 2019 bleek desgevraagd dat ook tot dan toe nog geen concrete plannen daartoe aan de gemeente Terneuzen zijn voorgelegd. Wel is ter gelegenheid van de hoorzitting een tussen reclamant en Van Wanrooij - ongedateerde maar kennelijk in oktober 2019 gesloten - zogenoemde "overeenkomst in kader van zelfrealisatie bestemmingen" overgelegd. Deze overeenkomst bevat overigens ook geen concrete uitwerking van de voorgenomen zelfrealisatie.

Reclamant geeft aan dat het niet relevant is dat hij het voornemen tot zelfrealisatie niet voorafgaand aan het verzoek tot onteigening door de gemeenteraad heeft gedaan omdat deze vanwege contractuele verplichtingen met de ontwikkelaar van de gemeente het beroep slechts zou hebben kunnen afwijzen. Ook zouden Wij Ons volgens reclamant toch een oordeel dienen te vormen over een beroep op zelfrealisatie, ook als deze nog niet aan verzoeker is voorgelegd. Van de gemeenteraad van Terneuzen mag echter worden verwacht dat deze een beroep op zelfrealisatie bestuurlijk af zal wegen mede met inachtneming van de bestaande jurisprudentie omtrent de beoordeling daarvan. Een en ander los van eventuele gemeentelijke privaatrechtelijke verplichtingen die daarmee mogelijk in het gedrang zouden kunnen komen. Dat Wij Ons een oordeel dienen te vormen over een beroep op zelfrealisatie, ook als deze nog niet aan verzoeker is voorgelegd, volgen Wij niet. Wij zijn immers geen partij in de realisatie van het bestemmingsplan. Wij zullen een beroep op zelfrealisatie om die reden dan ook slechts meenemen in Ons oordeel omtrent het bestaan van onteigeningsnoodzaak indien concrete voornemens daartoe aan de verzoeker om onteigening tijdig – derhalve voor de start van de onteigeningsprocedure, te weten het verzoekbesluit ex artikel 78, 1^e lid van de onteigeningswet - zijn voorgelegd en verzoeker deze voornemens heeft kunnen meewegen in de afweging van de onteigeningsnoodzaak.

Tijdens de hoorzitting, en uit de overgelegde stukken, is gebleken dat reclamant en verzoeker voorafgaand aan het verzoekbesluit reeds geruime tijd (vanaf 2016) in onderhandeling waren. Reclamant beaamt dat hij in het minnelijk overleg heeft aangegeven dat als er echt noodzaak tot verkoop is hij aan de gemeente zal verkopen. Om zeer persoonlijke en te respecteren redenen wilde hij de grond zo lang als mogelijk in eigendom en in agrarisch gebruik houden. Partijen bleken echter geen overeenstemming te bereiken over de hoogte van de schadeloosstelling. Dit verklaart dat verzoeker tot zijn verzoekbesluit is gekomen.

Het enkele feit dat reclamant inmiddels een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten met een projectontwikkelaar en daarover in gesprek wil gaan met de gemeente Terneuzen heeft, gelet op het voorgaande, geen invloed op Ons oordeel over de aanwezigheid van onteigeningsnoodzaak.

Ter gelegenheid van de hoorzitting lichtte reclamant zijn zienswijze meer toe door te stellen dat sprake is van verschillen in de bij de onteigeningsstukken behorende verkavelingstekeningen. Volgens reclamant stemmen de onteigeningsdocumenten niet overeen met de documenten waar de raad eerder zijn goedkeuring aan heeft verleend. Reclamant vindt het belangrijk om te weten hoeveel huizen waar en wanneer gebouwd mogen worden. In dit verband overwegen Wij dat in het

onteigeningsonderzoek niet is gebleken dat de voorgedragen onteigeningsdocumenten niet overeenstemmen met de documenten waarop de raad zijn verzoekbesluit heeft gebaseerd. Uit de zakelijke beschrijving behorend bij het onteigeningsplan kan overigens worden opgemaakt dat het woningbouwprogramma periodiek wordt geëvalueerd aan de hand van de markt en de behoefte en zo nodig wordt bijgesteld. Volgens verzoeker zijn de in het onteigeningsplan voorkomende inrichtingsschetsen indicatief van aard. Geen van deze schetsen is bedoeld om het te realiseren aantal woningen aan te geven. Maatgevend voor het aantal woningen is het bestemmingsplan. Verzoeker kan dan ook alleen bij benadering aangeven hoeveel woningen er op de grond van reclamant kunnen worden gerealiseerd. Dat aantal – ongeveer 124 – is in de zakelijke beschrijving opgenomen. Het bestemmingsplan laat naar Ons oordeel een nadere invulling toe. Het had op de weg van reclamant gelegen om over de concrete invulling van het aantal te bouwen huizen in overleg te gaan met verzoeker in het kader van zijn voornemen om tot zelfrealisatie van het bestemmingsplan over te gaan.

Aangezien door reclamant geen enkele concrete uitwerking van de voorgenomen zelfrealisatie van het bestemmingsplan aan verzoeker is voorgelegd, kan het beroep op zelfrealisatie naar Ons oordeel niet slagen.

1.2

Uit een brief namens verzoeker van 21 mei 2019, gericht aan de Kroon, blijkt dat niet voldaan is aan het voorschrift van het toezenden van gewaarmerkte grondtekeningen en projectiegrondtekeningen. In de Handreiking wordt dit in paragraaf 6.2.1.3 uitdrukkelijk als een voorwaarde beschreven. De met de genoemde brief meegestuurde grondtekening en een projectietekening van de grondtekening op de verbeelding zijn niet gewaarmerkt. Aldus is niet voldaan aan de formele vereisten die gelden voor het indienen van een onteigeningsverzoek en dient op grond hiervan het verzoekbesluit van de gemeenteraad van Terneuzen (eveneens) te worden afgewezen.

Ad 1.2

Het door reclamant beoogde voorschrift is geen wettelijk voorschrift, maar is gesteld in de 'Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure' van de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat. Het voorschrift om gewaarmerkte documenten toe te sturen is overigens te vinden onder de paragrafen 5.2.1.3. (A-3 Grondtekening) en 5.2.1.4. A-4 (Onteigeningslijst). Daar wordt onder meer aangegeven dat de grondtekening en de onteigeningslijst dienen te worden gewaarmerkt als behorende bij het verzoek tot aanwijzing ter onteigening (bijvoorbeeld door de griffier). Met 'het verzoek' wordt in dit verband het besluit tot het indienen van een verzoek tot aanwijzing ter onteigening als bedoeld in artikel 78 van de onteigeningswet beoogd. Het voorschrift om deze twee documenten te waarmerken wordt gesteld zodat in de beoordeling van de onteigening door Onze Minister kan worden geverifieerd of het verzoekbesluit daadwerkelijk de vermelde alsook getekende onroerende zaak/zaken in volle omvang betreft/betreffen. Deze documenten maken deel uit van de in artikel 79 van de onteigeningswet genoemde documenten. Indien nadien, op initiatief van verzoeker zelf of op aangeven van de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat, stukken worden aangevuld - bijvoorbeeld door het toevoegen van verduidelijkte tekeningen, zoals op 21 mei 2019 door verzoeker werd gedaan, dan dienen deze aanvullende documenten niet te worden gewaarmerkt als behorend bij het verzoek tot aanwijzing ter onteigening. Wij kunnen reclamant dan ook niet volgen in zijn betoog dat niet voldaan is aan formele vereisten die gelden voor het indienen van een onteigeningsverzoek.

Gelet op het vorenstaande geeft de zienswijze van reclamant Ons geen aanleiding om het verzoek tot aanwijzing ter onteigening geheel of gedeeltelijk af te wijzen.

Overige overwegingen

Uit de bij het verzoek overgelegde stukken blijkt, dat de in het onteigeningsplan begrepen onroerende zaak bij de uitvoering van het bestemmingsplan niet kan worden gemist.

Ons is niet gebleken van feiten en omstandigheden die overigens de toewijzing van het verzoek in de weg staan. Het moet in het belang van een goede ruimtelijke ontwikkeling worden geacht dat de gemeente Terneuzen de vrije eigendom van de door Ons ter onteigening aan te wijzen onroerende zaak verkrijgt.

Wij zullen, gelet op het hierboven gestelde, het verzoek van de gemeente Terneuzen tot het nemen van een besluit krachtens artikel 78, eerste lid, van de onteigeningswet toewijzen.

BESLISSING

Gelet op de onteigeningswet,

op de voordracht van Onze Minister voor Milieu en Wonen van 23 december 2019, nr. RWS-2019/44777, Rijkswaterstaat Corporate Dienst;
gelezen het besluit van de gemeenteraad van Terneuzen van 13 december 2018, nummer 259333;
gelezen de voordracht van de gemeenteraad van Terneuzen van 13 december 2018, nummer 259333;
gelezen de brief namens de gemeente Terneuzen van 21 mei 2019, kenmerk 30404555-01/B01/obr;
de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, advies van <datum, no.W...../IV>;
gezien het nader rapport van Onze Minister voor Milieu en Wonen van <datum, nr. RWS->, Rijkswaterstaat Corporate Dienst.

Hebben Wij goedgevonden en verstaan:

Voor de uitvoering van het bestemmingsplan Terneuzen Othene Oost van de gemeente Terneuzen ten name van die gemeente ter onteigening aan te wijzen de onroerende zaak, aangeduid op de grondtekening die ingevolge artikel 78 van de onteigeningswet in de gemeente Terneuzen en bij Rijkswaterstaat Corporate Dienst te Utrecht ter inzage heeft gelegen en die is vermeld op de bij dit besluit behorende lijst.

Optioneel: standaard publicatie

Onze Minister voor Milieu en Wonen is belast met de uitvoering van dit besluit, dat in de Staatscourant zal worden geplaatst en waarvan afschrift zal worden gezonden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Of

Optioneel: uitgebreide publicatie na inhoudelijk advies RvS

Onze Minister voor Milieu en Wonen is belast met de uitvoering van dit besluit dat ingevolge artikel 26 van de Wet op de Raad van State met het aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegde ontwerpbesluit, het voornoemd advies en het nader rapport in de Staatscourant zal worden geplaatst en waarvan afschrift zal worden gezonden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN,