



Gemeente Maastricht

> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

Osborne Clarke N.V.

5.1.2e

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

DATUM
26 mei 2026

BIJLAGEN
- 1 -

BEHANDELD DOOR
5.1.2e

DOORKIESNUMMER
043 3504633

ONZE REFERENTIE
Z2026-00001964

E-MAILADRES
5.1.2e

UW REFERENTIE

ONDERWERP:
Beslissing op bezwaar
voorkeursrecht

VERZONDEN:

Beste 5.1.2e,

Bij brief van 9 maart 2026 heeft u namens O-I Netherlands B.V. een bezwaarschrift ingediend. Het bezwaar is gericht tegen het besluit van de gemeenteraad d.d. 27 januari 2026. Met dit besluit heeft de gemeenteraad het door het college bij besluit van 18 november 2025 gevestigde voorkeursrecht op het perceel, kadastraal bekend gemeente Maastricht, sectie G, nummer 4876, groot 48.144 m² bestendigd. O-I Netherlands BV is eigenaar van het betreffende perceel.

Naar aanleiding van uw bezwaar heeft de gemeenteraad opnieuw gekeken naar het besluit van 9 maart 2026. Deze heroverweging van het door u bestreden besluit heeft plaatsgevonden op 26 mei 2026. Daarbij heeft de raad alle belangen afgewogen. De raad heeft besloten:

- 1. Het bezwaar ontvankelijk en ongegrond te verklaren.**
- 2. Het bestreden besluit (bestendigen van het gevestigde voorkeursrecht) onder aanvulling van de motivering zoals verwoord in deze beslissing op bezwaar, in stand te laten.**

Hieronder motiveren wij onze beslissing.

* Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is op tijd ingediend en voldoet aan de eisen van de artikelen 6:4 en 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). O-I Netherlands B.V. (hierna: O-I) is eigenaar van het perceel waarop het voorkeursrecht is gevestigd en wordt daarom als belanghebbende aangemerkt. Het bezwaar is daarom ontvankelijk en kan inhoudelijk worden beoordeeld.

PAGINA

1 van 11



DATUM

26 mei 2026

* Gronden van bezwaar

In de brief van 9 maart 2026 motiveert u het bezwaar - samengevat - met de volgende argumenten:

1. het bestreden besluit bevat geen, althans een onvoldoende, motivering ten aanzien van de aan het perceel van O-I toegedachte functie;
2. de raad heeft de belangen van O-I onvoldoende zorgvuldig gewogen. In het bijzonder doelt O-I dan op haar belang van vrije vervreemdbaarheid van haar perceel. Daarom is het besluit in strijd met het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

Deze bezwaren worden door u namens O-I als volgt toegelicht.

1. onvoldoende motivering ten behoeve van de toegedachte functie

Uit artikel 9.1, eerste lid, onder c Omgevingswet volgt dat de gemeenteraad bij beschikking een voorkeursrecht kan vestigen op een onroerende zaak, voor zover die onroerende zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in de voorkeursrechtbeschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke omgevingsvisie, een programma of een omgevingsplan. Een voorkeursrecht dat wordt gebaseerd op voornoemde grondslag wordt ook wel een 'kaal' voorkeursrecht genoemd.

O-I stelt dat een voorkeursrechtbeschikking een nadrukkelijke motivering behoeft en verwijst daarvoor naar de Memorie van Toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (hierna: MvT). Uit de MvT volgt dat de voorkeursrechtbeschikking in ieder geval de volgende onderdelen moet bevatten (p. 76):

- a. een evenredige belangenafweging;
- b. de aanleiding, noodzaak en juridische gronden; en
- c. een toelichting waarom het algemeen belang rechtvaardigt dat een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven.

O-I stelt dat het bestreden besluit vanwege de 'uiterst summiere toelichting op de beoogde ruimtelijke functie(s) van het Perceel' geen deugdelijke motivering bevat. O-I vindt namelijk dat de hiervoor genoemde aspecten onder a t/m c ontbreken in het bestreden besluit. Verder stelt O-I dat een verwijzing naar algemene, niet nader geconcretiseerde beleidsmatige wensen niet aangemerkt kan worden als een draagkrachtige motivering.

2. strijd met het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel – onvoldoende belangenafweging

O-I stelt dat de raad de belangen van O-I niet, althans onvoldoende, heeft meegewogen bij het nemen van het bestreden besluit. O-I wijst op de volgende belangen:

- a. het belang bij vrije overdraagbaarheid;
- b. financieel belang;
- c. belang bij tijdige duidelijkheid.

* Hoorzitting

U heeft uw bezwaarschrift kunnen toelichten op 2 april 2026. Van deze mogelijkheid heeft u samen met de 5.1.2e gebruikgemaakt.

Van het horen is verslag opgemaakt. Het verslag treft u bijgevoegd aan.

PAGINA

2 van 11



DATUM

26 mei 2026

Tijdens de hoorzitting heeft u met name aandacht gevraagd voor het financiële belang van O-I.

* Heroverweging

U heeft namens O-I bezwaar gemaakt tegen het bestendigen van het voorkeursrecht op het perceel van O-I aan de Nieuweweg.

De raad is van mening dat het besluit op juiste en goede gronden tot stand is gekomen. Dit standpunt zal nu aan de hand van de door u kenbaar gemaakte bezwaren nader worden toegelicht.

Ten aanzien van het bestreden besluit

Op 18 november 2025 heeft het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Maastricht op grond van artikel 9.1, tweede lid Omgevingswet een voorkeursrecht gevestigd op het perceel op het perceel, kadastraal bekend gemeente Maastricht, sectie G, nummer 4876, groot 48.144 m², gelegen aan de Nieuweweg. Dit perceel is in eigendom van O-I.

De raad heeft op 27 januari 2026 het door het college gevestigde voorkeursrecht bestendigd op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder c Omgevingswet.

Ten aanzien van de aangehaalde bezwaren

De figuur van het voorkeursrecht is ten opzichte van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) grotendeels 'beleidsneutraal' omgezet naar de Omgevingswet. Dat wil zeggen dat de regeling voor het voorkeursrecht is aangepast aan de begrippen, het stelsel en de doelstellingen van de Omgevingswet, maar dat verder ten opzichte van de Wvg geen grote wijzigingen zijn beoogd¹.

Gelet op deze beleidsneutrale overgang is de onder de Wvg gevormde rechtspraak grotendeels relevant gebleven onder de Omgevingswet. Gelet hierop zal hieronder regelmatig naar rechtspraak worden verwezen die is gevormd onder de Wvg.

Ad 1. onvoldoende motivering ten behoeve van de toegedachte functie

Op 1 oktober 2025 is bekend geworden dat de exploitatie van de Maastrichtse vestiging van O-I stopt in de loop van 2026. De glasfabriek gaat haar deuren sluiten. Dat is relevant, omdat daardoor een verkoop van het perceel van O-I in zicht komt. Dat betekent dan ook dat het belang van O-I om op te komen tegen deze voorkeursrechtbeschikking is gelegen in de vrije vervreemdbaarheid van haar onroerende zaken. Uit het bezwaarschrift blijkt niet dat O-I een ander belang wenst te beschermen dan haar financiële belang bij verkoop van het perceel. Tijdens de hoorzitting heeft u dit desgevraagd bevestigd.

U verwijst naar de MvT waaruit volgt dat de voorkeursrechtbeschikking in ieder geval de volgende onderdelen moet bevatten:

- a. een evenredige belangenafweging;

1. Backes e.a., Handboek Omgevingswet, p. 446-447, Den Haag: Boom Juridisch 2024



DATUM

26 mei 2026

- b. de aanleiding, noodzaak en juridische gronden; en
- c. een toelichting waarom het algemeen belang rechtvaardigt dat een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven.

Aspect a: een evenredige belangenafweging

O-I stelt dat het bestreden besluit geen evenredige belangenafweging bevat. O-I onderbouwt evenwel niet waarom het bestreden besluit onevenredig is voor haar. Van een onevenredige belangenafweging is geen sprake.

De raad heeft in haar besluit namelijk uiteengezet dat zij beoogt om het perceel van O-I te betrekken bij de bredere plannen voor het stadsdeel waarin het perceel is gelegen. Met de toevoeging van het perceel van O-I wordt een omvangrijk perceel aan de plannen toegevoegd, waardoor er meer ruimte beschikbaar komt voor een optimalisatie en herverdeling van verschillende functies in dit deel van de stad. Juist hierom wenst de gemeente de regie te houden en heeft zij het voorkeursrecht bestendigd.

Uit het raadsvoorstel dat voorafging aan de besluitvorming door de raad (bijlage 1 van het bestreden besluit) volgt bovendien dat het belang van de gemeente niet alleen ligt in het houden van de regie ten aanzien van de beoogde ontwikkeling(en), maar ook in het voorkomen van speculatie en prijsopdrijving ten aanzien van het perceel van O-I.

Dat de informatie uit het raadsvoorstel betrokken kan worden bij het antwoord op de vraag of de raad zich heeft bediend van een deugdelijke motivering, blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland d.d. 22 december 2023:

“De beroepsgrond van eiseres dat de besluitvorming van de raad in strijd is met het motiveringsbeginsel slaagt evenmin. In het als bijlage bij het raadsbesluit opgenomen raadsvoorstel is helder uiteengezet waarom ervoor is gekozen om een voorkeursrecht op het perceel te vestigen.”²

Aldus is de motivering van de raad drieledig:

1. de gemeente wilt de regie houden ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen in het stadsdeel waar het perceel van O-I onderdeel van uitmaakt;
2. de gemeente wilt grondspeculatie voorkomen;
3. de gemeente wilt prijsopdrijving voorkomen.

Zonder voorkeursrecht op het perceel van O-I heeft de gemeente op geen van deze drie punten invloed. Reden waarom de gemeente belang heeft bij vestiging van het voorkeursrecht. En deze drie aspecten zijn voldoende om te voldoen aan het motiveringsbeginsel en een evenredige belangenafweging:

“De raad heeft het voorkeursrecht, zoals hiervoor weergegeven, gevestigd om de regierol voor de gemeente te behouden en grondspeculatie te voorkomen. (...) Ook wil zij speculatie voorkomen. Deze uitgangspunten en doelstellingen kunnen worden doorkruist als andere partijen in het gebied gronden gaan verwerven, zo vat de rechtbank het standpunt van de raad samen.

² Rb. Midden-Nederland 22 december 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:7131, r.o. 18



DATUM

26 mei 2026

De rechtbank is van oordeel dat de raad hiermee voldoende heeft gemotiveerd wat het belang van de gemeente is bij vestiging van het voorkeursrecht. Gegeven de beleidsvrijheid die de raad heeft om het voorkeursrecht te vestigen, heeft de raad het algemene belang van de gemeente bij vestiging van het voorkeursrecht naar het oordeel van de rechtbank in redelijkheid zwaarder kunnen laten wegen dan het individuele belang van de eigenaren bij vrije overdraagbaarheid van hun onroerende zaak. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de inbreuk op het eigendomsrecht in zoverre beperkt is dat eisers de percelen die zij in eigendom hebben, eerst aan de gemeente moeten aanbieden voordat zij de percelen aan iemand anders kunnen overdragen. Het genot van de eigendom wordt niet geraakt en zij worden ook niet gedwongen om hun percelen aan de gemeente te verkopen” [onderstreping toegevoegd].³

En:

*“Uit de uitspraak van de Afdeling van 22 november 2006 in zaak nr. 20060204711 volgt dat de wens de regierol bij de ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente te behouden voldoende is ter motivering van de vestiging van het voorkeursrecht”.*⁴

Verder heeft de raad in het bestreden besluit gemotiveerd dat het voorkeursrecht voor O-I enkel relevant is als O-I haar perceel wenst te verkopen of te bezwaren. Oftewel, O-I kan de aan haar toekomende eigendomsrechten onverminderd uitoefenen, behoudens verkoop of het bezwaren van het perceel. O-I is bovendien vrij in de keuze of en wanneer zij tot verkoop wilt overgaan. Gelet op het voorgaande bevat het bestreden besluit een evenredige belangenafweging. Vergelijk in dit verband de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland d.d. 31 augustus 2023:

*“Bij de belangenafweging heeft de raad in aanmerking kunnen nemen dat eiser als gevolg van het voorkeursrecht niet verplicht is om zijn perceel te verkopen. Eiser is vrij om te bepalen of, en wanneer hij tot verkoop wenst over te gaan.”*⁵

Kortom, uit het bestreden besluit (en de bijbehorende bijlagen) blijkt genoegzaam dat er een evenredige belangenafweging heeft plaatsgevonden door de raad.

Aspect b: de aanleiding, noodzaak en juridische gronden voor de vestiging van het voorkeursrecht

De aanleiding, noodzaak en de juridische gronden voor de vestiging van het voorkeursrecht volgen uit het bestreden besluit en diens bijlagen, waaronder het raadsvoorstel. De bijlagen maken onderdeel uit van het bestreden besluit en kunnen ook (mede) de noodzakelijke motivering bevatten.⁶

Aspect c: waarom het algemeen belang rechtvaardigt dat een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven en daarmee wordt ingegrepen in de vrije overdraagbaarheid van het perceel

³ Rb. Oost-Brabant 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6266.

⁴ ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786, r.o. 4.3

⁵ Rb. Midden-Nederland 31 augustus 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4548, r.o. 29

⁶ Rb. Midden-Nederland 22 december 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:7131, r.o. 18.



DATUM

26 mei 2026

De beweegredenen van de gemeente om (I) de regie in handen te houden, (II) grondspeculatie te voorkomen en (III) prijsopdrijving te voorkomen zijn redenen die raken aan het algemeen belang. Deze redenen worden allemaal door de gemeente gemotiveerd in het bestreden besluit en diens bijlagen. Het is redelijk om het algemene belang van de gemeente bij vestiging van het voorkeursrecht zwaarder te laten wegen dan het individuele belang van O-I bij vrije overdraagbaarheid van haar onroerende zaak. Daarvoor is belangrijk dat de inbreuk op het eigendomsrecht in zoverre beperkt is dat O-I haar onroerende zaak eerst aan de gemeente moet aanbieden voordat zij de onroerende zaak aan iemand anders kan overdragen. Bovendien wordt het genot van de eigendom niet geraakt en wordt O-I evenmin gedwongen om haar perceel aan de gemeente te verkopen.⁷ Ook deze punten volgen voor O-I uit het bestreden besluit.

Algemene, niet nader geconcretiseerde beleidsmatige wensen zijn onvoldoende om een voorkeursrecht te rechtvaardigen

Artikel 9.1, eerste lid, onder c Omgevingswet biedt de grondslag om een 'kaal' voorkeursrecht te vestigen. De regering motiveert deze variant in de MvT als volgt:

“De voorkeursrechtbeschikking vormt dan zelf de grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht bij gebreke van een toegedachte of toegedeelde functie in de omgevingsvisie, een programma of het omgevingsplan. In de voorkeursrechtbeschikking zal de gewenste functie dan voor de locatie moeten worden omschreven (toegedacht). Deze toegedachte functie kan ook inhouden dat de wens bestaat om de locatie als moderniseringslocatie aan te gaan wijzen. (...) Ook de hiervoor beschreven mogelijkheden voor de gemeenteraad, provinciale staten en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om vooruitlopend op de vaststelling van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan een voorkeursrecht te vestigen en voor het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten om vooruitlopend op de vestiging van een voorkeursrecht door de gemeenteraad of provinciale staten een kortdurend voorkeursrecht te vestigen, zijn een voortzetting van de mogelijkheden die de Wet voorkeursrecht gemeenten thans biedt” [onderstreping toegevoegd].⁸

Het kale voorkeursrecht was aldus ook verankerd in de Wvg en vond zijn grondslag in artikel 5. De rechtspraak ten aanzien van kale voorkeursrechten is duidelijk:

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 december 2010 in zaak nr. 201004705/1/H3) brengt de systematiek van de Wvg mee dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg, welke bepaling ertoe strekt dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of

⁷ Vgl. Rb. Oost-Brabant 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6266.

⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 35133, nr. 3, p. 74



DATUM

26 mei 2026

structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, opdat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden teneinde te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat, aldus voormelde uitspraak. Dat nog geen duidelijke bestemming bestaat voor de gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd, heeft de rechtbank daarom terecht niet doorslaggevend geacht. [onderstreping toegevoegd].⁹

Het kale voorkeursrecht is aldus bedoeld voor situaties waarin een ruimtelijke ontwikkeling nog niet concreet is:

*“Anders dan eiseres betoogt, is voor toepassing van artikel 5 van de Wvg dus niet vereist dat de toekomstige bestemmingen op perceelniveau zijn bepaald of dat de ontwikkeling moet vaststaan.”*¹⁰

Kortom, ook dit punt kan niet leiden tot een gegrond bezwaar, omdat artikel 9.1, eerste lid, onder c Omgevingswet juist is bedoeld voor situaties die nog geen basis hebben in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan. Aan toepassing van dit artikel is derhalve inherent dat er nog geen uitgekristalliseerde invulling bestaat voor het perceel.

Ad 2. strijd met het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel – onvoldoende belangenafweging

Hetgeen hierboven is uiteengezet ter weerlegging van de eerste bezwaargrond geldt grotendeels ook ten aanzien van de tweede bezwaargrond. In aanvulling op het voorgaande geldt het volgende.

Belang a: het belang bij vrije overdraagbaarheid

Het beperken van de vrije overdraagbaarheid is het doel van het voorkeursrecht. Het vestigen van een voorkeursrecht is er op gericht te voorkomen dat overeenkomsten van eigenaren met derden de regiefunctie van de gemeente doorkruisen.¹¹ De gemeente heeft zodoende ook toegelicht dat zij door de vestiging van het voorkeursrecht de regie wil houden over de (her)ontwikkeling van het stadsdeel waarin O-I is gelegen en speculatie en prijsopdrijving wil voorkomen. Dit doel kan niet op een meer geschiktere wijze worden bereikt door de raad. Immers, zou de raad geen voorkeursrecht hebben gevestigd en daarentegen ingezet hebben op een vrijelijk overleg met O-I, dan had O-I nog de mogelijkheid, in tegenstelling tot de situatie dat een voorkeursrecht is gevestigd, om zijn perceel vrijelijk te vervreemden. Het gevolg daarvan is dat de gemeente hierdoor niet de regie kan voeren over de voorgestane ruimtelijke ontwikkeling in het gebied. Gelet hierop bestaat er geen onevenredigheid tussen de nadelige gevolgen van het besluit voor O-I in verhouding tot de met het bestreden besluit te dienen doelen.¹²

De gemeente heeft met dit instrument aldus de mogelijkheid om zichzelf een voorkeurspositie te geven om zodoende te voorkomen dat door haar gewenste ontwikkelingen afhankelijk zijn van de markt. De vestiging van een voorkeursrecht wordt daarom steevast als een beperkte inbreuk op het

⁹ ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786, r.o. 4.3

¹⁰ Rb. Zeeland-West-Brabant 8 juli 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:4541, r.o. 5.1

¹¹ Rb. Oost-Brabant 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6266

¹² Rb. Gelderland 11 november 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:6160, r.o. 5.3.



DATUM

26 mei 2026

eigendomsrecht beschouwd.¹³ De beperking van het eigendomsrecht is er namelijk slechts in gelegen dat O-I, in het geval van een verkoopwens, de gemeente de eerste gelegenheid tot koop moet bieden. Het genot van de eigendom wordt evenwel niet geraakt en er bestaat ook geen plicht voor O-I om haar eigendom te verkopen aan de gemeente.

Verder wordt uit het bezwaarschrift niet duidelijk op welke wijze O-I denkt te worden benadeeld vanwege de beperking van de vrije overdraagbaarheid van het perceel. Immers, O-I blijft bevoegd haar perceel te vervreemden. Weliswaar aan de gemeente, maar dit laat onverlet dat O-I daarvoor ten minste de prijs zal ontvangen die tot stand zou zijn gekomen bij een veronderstelde vrije koop in het economische verkeer tussen de eigenaar als redelijk handelende verkoper en de overheid als redelijk handelende koper.¹⁴ En als O-I het niet eens wordt met de gemeente over de prijs van het perceel, dan staat het O-I vrij om conform paragraaf 9.2.4 van de Omgevingswet gebruik te maken van de gerechtelijke procedure tot vaststelling van de prijs van het perceel.

Belang b: financieel belang

Dit belang heeft grote overlap met belang a. De situatie zoals die wordt geschetst door O-I is exact waarom de gemeente ervoor heeft gekozen om een voorkeursrecht te vestigen. De raad heeft dit in het bestreden besluit ook toegelicht met de motivering dat zij de regie wilt houden over de herontwikkeling van het stadsdeel en dat zij speculatie en prijsopdrijving wilt voorkomen. Daarmee dient de raad het algemeen belang.

Voor zover O-I met deze bezwaargrond aanvoert dat het voorkeursrecht belet dat O-I haar perceel vrijelijk kan overdragen aan een potentiële gegadigde, geldt ook hier dat het vestigen van het voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht is. De vestiging van het voorkeursrecht heeft immers niet tot gevolg dat eiser als eigenaar van het perceel niet langer het hem toekomende eigendomsrecht zou kunnen uitoefenen, maar uitsluitend dat hij bij het overgaan tot vervreemding eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen de grond te kopen.¹⁵

Belang c: belang bij tijdige duidelijkheid

Dit belang heeft grote overlap met belang a en b. De potentiële looptijd van zestien jaar van het voorkeursrecht maakt niet dat de raad het voorkeursrecht niet heeft mogen vestigen. Feit blijft namelijk dat (I) er sprake is van een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht van O-I, (II) O-I niet hoeft tot verkoop van het perceel over te gaan en (III) O-I slechts de verplichting heeft om de gemeente als eerste in de gelegenheid te stellen om bij verkoop tot koop over te gaan.

Bovendien gaat O-I bij dit gestelde belang uit van een onzekere toekomstige gebeurtenis. Oftewel, zijdens O-I ontbreekt thans een actueel belang. Het belang is namelijk nog niet actueel omdat het als zodanig nog niet bestaat; het staat nog niet vast of het voorkeursrecht na de huidige looptijd van drie jaren wordt verlengd. Laat staan dat nu al duidelijk is dat het voorkeursrecht voor de volle zestien jaar zal gelden.

¹³ Rb. Oost-Brabant 10 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6266; rb. Amsterdam 23 september 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6019; rb. Gelderland 26 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2469.

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 62.

¹⁵ Rb. Gelderland 10 november 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:6160, r.o. 5.3.



DATUM

26 mei 2026

Ten aanzien van het gestelde tijdens de hoorzitting

Met betrekking tot hetgeen door u tijdens de hoorzitting is aangedragen, merkt de raad het volgende op.

a. Geen functie toegekend door gemeente

Allereerst merken wij op dat O-I op verschillende punten de termen 'toegedacht' en 'toegekend' door elkaar haalt. In casu heeft de raad het voorkeursrecht gevestigd op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder c Omgevingswet. Dat betekent dat in de voorkeursrechtbeschikking de gewenste functie voor de locatie moet worden omschreven (toegedacht). Een daadwerkelijke toekenning van een functie aan een locatie is op grond van artikel 9.1, eerste lid, onder c Ow niet vereist. Sterker, als de raad reeds een andere functie had toegekend aan het perceel van O-I, dan had de raad zich moeten baseren op artikel 9.1, eerste lid, onder a Ow.

Verder stelt O-I dat het bestreden besluit 'allerlei niet samenhangende functies' aanhaalt en 'veel andere functies open [houdt]'. O-I doelt hier op het gegeven dat de raad in het bestreden besluit twee mogelijke functies toekent aan het perceel van O-I. O-I maakt er aldus bezwaar tegen dat de gemeenteraad nog geen concrete invulling heeft voor het perceel van O-I.

Een toekomstige functie die wordt toegedacht in een voorkeursrechtbeschikking hoeft evenwel nog niet concreet te zijn. Evenmin is vereist dat bij de vestiging van het voorkeursrecht de toekomstige functies op perceelniveau zijn bepaald of dat de ontwikkeling moet vaststaan (zie het gestelde onder Ad 1). Bij het vestigen van een voorkeursrecht is dit namelijk nog niet aan de orde, want door de voorkeursrechtbeschikking wordt er door het bevoegd gezag voorgesorteerd op een ruimtelijke wens. Bij de totstandkoming van de omgevingsplanwijziging vindt pas de afweging plaats of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en wordt een functie concreet toebedeeld aan de locatie van O-I.

O-I stelt verder dat het toekennen¹⁶ van de functie 'bedrijf' geen reden kan zijn voor het vestigen/bestendigen van een voorkeursrecht. O-I wijst erop dat het perceel die functie namelijk al heeft.

Uit het bestreden besluit blijkt echter dat de raad een aanwijzing als moderniseringslocatie voor de functie bedrijf heeft toegedacht aan het perceel van O-I. Het toedenken van een moderniseringslocatie aan een locatie vormt ingevolge artikel 9.1, eerste lid, onder c Omgevingswet een grond om een voorkeursrecht te vestigen. Aan de voorwaarde uit artikel 9.1, eerste lid, onder c Omgevingswet, dat het huidige gebruik moet afwijken van de aan de locatie toegedachte functie, wordt voldaan door de wettelijke fictie uit artikel 4.18 Omgevingswet; zolang de modernisering niet is verwezenlijkt, wordt het huidige gebruik aangemerkt als afwijkend van de nieuwe functie.¹⁷

b. Eigen onderzoek

In de hoorzitting heeft u gesteld dat er geen sprake is van een concrete toekenning van een functie aan de locatie van O-I. Dat is, zoals aangegeven, ook geen vereiste voor de gehanteerde grondslag

¹⁶ Hiervan hoeft zoals gezegd geen sprake te zijn

¹⁷ Zie ook Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 73.



DATUM

26 mei 2026

om het voorkeursrecht te vestigen. Feit is dat de raad in de voorkeursrechtbeschikking twee mogelijke functies heeft toegedacht aan het perceel van O-I. Daarmee heeft de raad niet onzorgvuldig gehandeld.

c. Het voorkeursrecht treft O-I zwaar

Dit is reeds besproken onder Ad 2.

De raad heeft in de voorkeursrechtbeschikking gemotiveerd dat zij met het vestigen van het voorkeursrecht (I) de regie wilt houden ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen in het stadsdeel waar het perceel van O-I onderdeel van uitmaakt, (II) grondspeculatie wilt voorkomen en (III) prijsopdrijving wilt voorkomen. Gelet op de belangen van de gemeente en de vrij beperkte inbreuk op het eigendomsrecht van O-I, vindt er geen onevenredige inbreuk op het eigendomsrecht van O-I plaats.

Verder maakt O-I een punt van de lasten voor beheer en onderhoud. Die raamt zij op circa € 1.000.000,- per jaar. Wij stellen evenwel vast dat de lasten voor beheer en onderhoud niet worden beïnvloed als gevolg van de vestiging van het voorkeursrecht. De lasten worden niet vergroot, wijzigen niet en het voorkeursrecht zorgt er evenmin voor dat O-I geen onderhoud meer kan plegen aan haar eigendom dan wel daartoe wordt belemmerd.

* Samenvatting

U heeft namens O-I bezwaar gemaakt tegen het bestendigen van het voorkeursrecht op het perceel van O-I aan de Nieuweweg.

Gelet op het voorgaande is het bezwaar van O-I ontvankelijk en ongegrond. Het bestreden besluit berust op een deugdelijke motivering en is zorgvuldig en evenredig.

De raad heeft besloten:

1. Het bezwaar ontvankelijk en ongegrond te verklaren.
2. Het bestreden besluit (bestendigen van het gevestigde voorkeursrecht) onder aanvulling van de motivering zoals verwoord in deze beslissing op bezwaar, in stand te laten.

Hoogachtend,

de griffier,

de voorzitter,

PAGINA

10 van 11



DATUM

26 mei 2026

Beroepsclausule

Tegen dit besluit kunnen belanghebbenden binnen 6 weken na bekendmaking beroep instellen bij rechtbank Limburg, bestuursrecht, Postbus 950 6040 AZ Roermond.

Volgens artikel 6:5 Algemene wet bestuursrecht moet het beroepschrift worden ondertekend en met daar in

- a. de naam en het adres van de indiener
- b. de dagtekening
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht
- d. de gronden van het beroep

Voor het indienen van beroepschrift is op grond van artikel 8:41 van de Algemene wet bestuursrecht een griffierecht verschuldigd.

Als tegen een besluit beroep is ingesteld bij de rechtbank Limburg, kan de voorzieningenrechter worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen als onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

De verzoeker om een voorlopige voorziening betaalt volgens artikel 8:82, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht griffierecht.

U kunt ook digitaal beroep aantekenen of een voorlopige voorziening aanvragen via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor heeft u een DigiD nodig. Kijk op de website voor de precieze voorwaarden.

PAGINA

11 van 11

Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens geanonimiseerd op grond van:

Wet	Artikel	Omschrijving	Pagina's
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub e	De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	1, 2