

Aan de raad van de gemeente Emmen

team
Projectmanagement

ons kenmerk	zaaknummer	bijlage	behandeld door
296296-2026:012106	296296-2026	2	Mw.mr. A. Haanstra
datum	telefoon	fax	e-mail
2 september 2026	14 0591	-	gemeente@emmen.nl

onderwerp

Toezegging aan gemeenteraad inzake anti-speculatiebeding en uitleg over tweewegenleer (doorkruisen van publiek en privaatrecht)

Geachte leden van de raad,

Tijdens de raadsvergadering van 25 juni jl. is in de rondvraag door de heer R.S. de Jong (fractie Hart van Emmen) gevraagd naar duiding van het voorgenomen grote bedrijfsgebouw op bedrijventerrein De Tweeling in Veenoord. Er is gevraagd naar het anti-speculatiebeding in de uitgifteovereenkomst en of hier sprake is van het doorkruisen van publiek- en privaatrecht (tweewegenleer). Wethouder De Jonge heeft toegezegd schriftelijk terug te komen op deze vragen.

Anti-speculatiebeding

Voor de uitgifteovereenkomst is gebruik gemaakt van de Algemene Uitgiftevoorwaarden gemeente Emmen, vijfde editie, maart 2004 (hierna: AUV 2004). In artikel 5.2 sub c AUV 2004 (zie Bijlage 2 voor de exacte tekst) staat opgenomen dat zolang niet is voldaan aan de verplichtingen uit artikel 5.2 sub b:

- Binnen half jaar nadat de omgevingsvergunning onherroepelijk is geworden dient met de bouw te worden gestart (start bouw);
- Binnen twee jaar na de datum van verlenen van de omgevingsvergunning moet de bebouwing op het perceel voltooid en gebruiksklaar zijn (bouwfase);

mag de onroerende zaak niet zonder toestemming van het college worden vervreemd.

Het is mogelijk om de termijnen voor de verplichtingen aan te passen.

De betreffende artikelen uit hoofdstuk 5 van de AUV 2004 zijn van toepassing, indien en voorzover deze uitdrukkelijk van toepassing zijn verklaard in de overeenkomst.

In de uitgifteovereenkomst is opgenomen welke artikelen uit hoofdstuk van toepassing zijn en artikelen 5.2 sub b en 5.2 sub c zijn van toepassing verklaard.

Met Emmen Twins BV is afgesproken dat de verplichtingen uit art. 5.2 sub b zodanig zijn dat:

- Binnen drie jaar na het tekenen van de akte van levering moet de bebouwing op het perceel voltooid en gebruiksklaar zijn.

Tijdens de bouwfase mag dus uitsluitend met toestemming van het college worden verkocht.

Er is wel in aanvulling op art. 5.2 sub c AUV 2004 geregeld dat Emmen Twins tijdens de bouwfase wel mag overdragen/leveren aan Panattoni of een aan Panattoni gelieerde entiteit.

Hier hoefde geen toestemming van het college voor te worden gevraagd, immers bij de onderhandelingen en gesprekken was genoegzaam duidelijk dat het de bedoeling was dat Panattoni de aandelen van Emmen Twins BV zou verkrijgen.

Als het gebouw gereed is, mag het worden vervreemd.

Omdat het ook mogelijk is om het gebouw gefaseerd te bouwen, geldt dat na het voltooien van een fase die fase mag worden vervreemd.

Tweewegenleer

Het is gebruikelijk dat bij dit soort overeenkomsten worden gewerkt met bovenstaande bouwplicht, die is geregeld in de AUV en de overeenkomst.

Publiekrecht geeft toestemming, geen plicht

Een omgevingsvergunning bevat namelijk geen bouwplicht. Met het verlenen van de omgevingsvergunning ontstaat voor de vergunninghouder de toestemming en de mogelijkheid om te bouwen zoals vergund. Er kan niet worden gedwongen dat er wordt gebouwd zoals vergund. Wel bestaat er de mogelijkheid om een ongebruikte omgevingsvergunning in te trekken.

Privaatrechtelijk kan wel een bouwplicht worden overeengekomen

Meestal verkoopt de gemeente de onroerende zaak (of geeft ze die in erfpacht uit) met het doel dat die grond wordt bebouwd. Omdat de gemeente niet zelf bouwt, komt de gemeente in dat geval overeen dat de wederpartij zal bouwen.

Deze bepaling stelt het belang van de gemeente veilig dat er gebouwd wordt en dat daarmee de in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte ontwikkelingen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Conclusie

Voor de vergunning wordt gebruik gemaakt van het publiekrecht en voor het bouwen is een privaatrechtelijke overeenkomst aangegaan. Hierboven is de achtergrond hiervan onderbouwd, er is geen sprake van het gebruik maken van het privaatrecht terwijl het publiekrecht een passende regeling bood. Derhalve is er geen sprake van doorkruising van de tweewegenleer.

Extra duiding pand

Er is een uitgifteovereenkomst getekend, maar de grond is nog niet geleverd. Ook is de koopprijs nog niet betaald. Er zijn namelijk afspraken gemaakt over een bepaalde volgorde in werkzaamheden.

De gemeente Emmen moet zelf nog de landschappelijk inpassing realiseren. Deze landschappelijke inpassing moet gereed zijn voordat de te realiseren bedrijven hun bedrijfsactiviteiten mogen uitvoeren. Dit is uitdrukkelijk geregeld in het bestemmingsplan. Daarom was dit ook een belangrijk onderwerp tijdens de onderhandelingen met Emmen Twins BV.

De wens is om deze werkzaamheden, bestaande uit graaf- en grondwerkzaamheden, aanplanten groen en realiseren infrastructuur in en op de grond, te gaan aanbesteden. Als er een aannemer is geselecteerd, kan worden gestart met de uitvoering. Het college verwacht dat dit begin 2027 kan starten als spoedig met een aanbesteding kan worden begonnen.

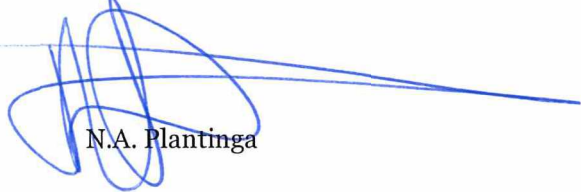
De grond kan worden geleverd als het bestemmingsplan onherroepelijk is en de benodigde publiekrechtelijke omgevingsvergunningen onherroepelijk zijn.

Met Emmen Twins BV is afgesproken dat zij uiterlijk 23 september 2026 aanvragen zullen indienen voor de benodigde omgevingsvergunningen. Bij de beoordeling van de aanvraag omgevingsvergunning wordt duidelijk of de gevraagde omgevingsvergunning kan worden verleend.

Indien gewenst kunnen de tekeningen van het pand zoals wordt aangevraagd dan met u worden gedeeld, zodat u beeld heeft bij wat er wordt aangevraagd.

We vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Emmen
de gemeentesecretaris



N.A. Plantinga

de burgemeester



H.F. van Oosterhout

Bijlage 1. Fragment uitgifteovereenkomst d.d. 19 december 2025

Artikel 6 lid c, sub I, onder b, van de getekende uitgifteovereenkomst d.d. 19 december 2025:

- b. artikel 5.2 sub c van de Algemene Uitgiftevoorwaarden wordt aangevuld met de

volgende tekst:

“In afwijking van het hiervoor bepaalde in dit artikel 5.2.c. geldt het volgende:

- a. **koper of een opvolgend eigenaar** is wel bevoegd een huurovereenkomst te sluiten indien de feitelijke ingangsdatum is gelegen op of na de oplevering van het betreffende deel van het verkochte (met dien verstande dat zogenoemde ‘early access’-gebruik ook is toegestaan). Na de oplevering van het betreffende gedeelte van het verkochte geldt geen enkel verhuurverbod of verhuurbepanking meer”;
- b. het is **koper of een opvolgend eigenaar verboden** om zonder schriftelijke toestemming van de gemeente het verkochte (geheel of gedeeltelijk) over te dragen hetzij fysiek, hetzij via een aandelenlevering aan een derde, tenzij de verkrijger een entiteit betreft die gelieerd is aan, of gemanaged wordt door Panattoni Dutch Development Coöperatie U.A of waarvoor die Panattoni entiteit als ontwikkelaar optreedt. De gemeente mag wel in het kader van haar beoordeling van het verzoek tot toestemming om financiële gegevens van die verkrijger(s) vragen, dit opdat de gemeente genoegzame zekerheid heeft dat die verkrijger(s) de verplichtingen uit hoofde van deze Overeenkomst kan (kunnen) nakomen. De gemeente is niet bevoegd aan de toestemming commerciële voorwaarden, zoals het verlangen van een extra vergoeding en/of een aanpassing van de commerciële voorwaarden van deze gronduitgifte, te koppelen.
- c. voor vestiging (of wijziging of afstand) van een of meer (i) rechten van hypotheek en/of (ii) zakelijke rechten (dan wel kettingbedingen en/of kwalitatieve verplichtingen) voor elektra, energieopwekking, water, warmte, gas, internet, glasvezelkabels, riolering en/of (andere) nutsvoorzieningen, is geen toestemming nodig en gezien die uitzondering voor hypotheekvestiging is voor een executoriale verkoop ter uitvoering van een hypotheek ook geen toestemming nodig.”.

Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat:

- het bepaalde in dat (gewijzigde) artikel 5.2 sub c uitsluitend geldt zolang nog niet is voldaan aan de bouwplicht vermeld in voormeld (gewijzigde) artikel 5.2.b. Dit betekent ook dat vanaf het moment dat voldaan is aan die voor de verkochte geldende bouwplicht, dat artikel 5.2.c. niet meer geldt voor het verkochte.
- in geval van een gefaseerde levering van het verkochte geldt, zoals hiervoor onder I.a.i vermeld, voormelde bouwplicht sec voor dat gedeelte van het beoogde project dat is gelegen op de betreffende fase van het verkochte. Dit betekent ook dat het bepaalde in dat artikel 5.2 sub c uitsluitend geldt voor de betreffende fase. Anders gezegd, indien sprake is van een gefaseerde levering van het verkochte en de bouwplicht is voldaan voor wat betreft een bepaalde fase (bijvoorbeeld de eerste fase) maar nog niet voor wat betreft de anderen fase(n), dan geldt voor die voltooide fase dat artikel 5.2.c niet meer vanaf het moment dat voldaan is aan die bouwplicht ter zake die betreffende fase (in het voorbeeld dus de eerste fase) maar blijft dat artikel 5.2.c wel nog gelden voor de andere fase(n).

Algemene uitgiftevoorwaarden

5. Bepalingen die uitdrukkelijk van kracht moeten worden verklaard

5.1 Geldigheid van de artikelen in dit hoofdstuk

De artikelen in dit hoofdstuk zijn van toepassing, indien en voorzover deze in de uitgifte-overeenkomst uitdrukkelijk van toepassing zijn verklaard.

Groep bebouwing

5.2 Bebouwing bij koopovereenkomsten

- a. De wederpartij is verplicht de grond te bebouwen met de in de uitgifte-overeenkomst aangegeven bebouwing, welke al naar gelang de bestemming van de grond(en), woning(en), bedrijfsgebouw(en) of kanto(o)r(en) of bijzondere- of andere nader omschreven bebouwing kan betreffen. De koper zal binnen drie maanden na de overdracht een complete aanvraag ter verkrijging van een bouwvergunning bij de gemeente indienen.
- b. Binnen een half jaar, nadat de bouwvergunning onherroepelijk is geworden, dient hij met de bouw te beginnen. Binnen 2 jaar na datum van het verlenen van de bouwvergunning moet de op het perceel te plaatsen bebouwing voltooid en gebruiksklaar te zijn. Indien daartoe aanleiding bestaat kan deze termijn op aanvraag van de wederpartij door de gemeente worden verlengd.
- c. Zolang niet is voldaan aan de in lid b vermelde verplichtingen mag de wederpartij de onroerende zaak niet zonder toestemming van Burgemeester en Wethouders in eigendom of economische eigendom overdragen, in erfpacht uitgeven, met beperkte rechten bezwaren, verhuren of verpachten of zijn rechten en plichten uit de overeenkomst overdragen aan derden. Aan deze toestemming kunnen voorwaarden worden verbonden. Voor vestiging van het recht van hypotheek is geen toestemming nodig.
- d. Het bepaalde in lid c is niet van toepassing in geval van executoriale verkoop op grond van artikel 3:268 burgerlijk wetboek en van verkoop op grond van art. 3:174 burgerlijk wetboek.
- e. De in lid c bedoelde toestemming wordt geacht te zijn verleend als de overdracht van de onderhavige onroerende zaak geschiedt ter uitvoering van een tussen de wederpartij en diens koper gesloten koop-/aannemingsovereenkomst, waarbij genoemde koper zich tegenover de oorspronkelijke wederpartij verplicht, de in de uitgifte-overeenkomst genoemde opstallen te bouwen.