

ECLI:NL:RBOBR:2025:6266

Instantie	Rechtbank Oost-Brabant
Datum uitspraak	10-10-2025
Datum publicatie	10-10-2025
Zaaknummer	24/4161, 24/4285, 25/26, SHE 25/30 en 25/89
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	<p>Deze uitspraak gaat over de vestiging van voorkeursrechten op verschillende percelen in de gemeente Vught. De percelen van eisers waarop het voorkeursrecht is gevestigd, zijn gelegen noordwestelijk van de kern Distelberg, tussen het afwateringskanaal s-Hertogenbosch-Drongelen en de Loonse en Drunense duinen (eiser 1), in het gebied dat ongeveer wordt begrensd door de Loonse en Drunense duinen, Helvoirt, verkeersweg N65 en de grens met de gemeente Haaren (eisers 2, 3 en 5) en tot slot noordoostelijk van Helvoirt, aan of nabij verkeersweg N65 (eiser 4).</p> <p>De raad heeft het voorkeursrecht gevestigd om grip te houden op de ontwikkeling van duurzame energie en om grondspeculatie te voorkomen. Het voorkeursrecht is gevestigd in de vijf zoekgebieden die in het "Programma Grootschalige Opwek Vught" voor de opwekking van zonne-energie zijn aangewezen. In de toekomst wil de gemeente in een of meer van de zoekgebieden zonne-energie laten opwekken, ter uitvoering van de afspraken die zijn gemaakt bij de Regionale Energiestrategie (RES), om te voldoen aan de energietransitie-opgaven.</p> <p>- Eisers zijn het niet eens met de vestiging van het voorkeursrecht. Zij vinden - zeer kort weergegeven - dat het voorkeursrecht in een veel te groot gebied en in een te vroeg stadium is gevestigd. Zij worden geconfronteerd met eigendomsbeperkingen, terwijl nog helemaal niet duidelijk is of, en zo ja, waar de beoogde ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Dat vinden zij onevenredig belastend. Ook vinden zij de toekomstige ontwikkelingen die de gemeente beoogt om meerdere redenen niet uitvoerbaar. De raad heeft bovendien niet of onvoldoende rekening gehouden met hun individuele belangen, aldus eisers. Alles bij elkaar vinden zij dat de raad tekort is geschoten bij het maken van de vereiste belangenafweging.</p> <p>De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat de raad in dit stadium van de besluitvorming tot vestiging van het voorkeursrecht in de zoekgebieden kon overgaan met het oog op de ontwikkeling van zonneparken. De Omgevingswet (Ow) bevat de mogelijkheid om vooruitlopend op definitieve keuzes het voorkeursrecht te vestigen voor toekomstige ontwikkelingen, ook als nog niet duidelijk is of, en zo ja, waar de zonneparken precies worden gerealiseerd en de besluitvorming daarover nog niet is uitgekristalliseerd. De rechtbank vindt de realisatie van zonneparken in de toekomst ook niet evident onuitvoerbaar. Voor de (meeste) percelen van eisers heeft de raad echter niet goed gemotiveerd waarom hij bij vestiging van het voorkeursrecht is gebleven. De raad past zelf het uitgangspunt toe dat realisatie van zonneparken op 30 m van woningen is uitgesloten. Ook heeft de raad woonpercelen buiten de vestiging van het voorkeursrecht gehouden. Onduidelijk is of de raad deze uitgangspunten consequent heeft toegepast. Verder is niet duidelijk waarom het woonperceel van eiser 4 is aangewezen. Voor eiser 5 is onduidelijk wat als woonperceel moet worden beschouwd. De raad moet daarom een nieuwe beslissing nemen op het bezwaar van eisers. Op deze punten krijgen eisers dus gelijk.</p>
Vindplaatsen	<p>Rechtspraak.nl BR 2025/85 met annotatie van C.M.M. van Mil Sdu Nieuws Omgevingsrecht 2025/247 Omgevingswet VTH 2025/463</p>

Uitspraak

RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummers: SHE 24/4161, SHE 24/4285, SHE 25/26, SHE 25/30 en SHE 25/89

uitspraak van de meervoudige kamer van 10 oktober 2025 in de zaken tussen

1

1. [eiser 1], eiser 1 (SHE 24/4161)

(gemachtigde: mr. J.J.J. de Rooij)

2 [eiser 2], eiser 2 (SHE 24/4285)

(gemachtigde: mr. drs. C.R. Jansen)

3 [eiser 3], eiser 3 (SHE 25/26)

(gemachtigde: mr. R.H.M. Verkoijen en mr. B. Frenken)

4 [eiser 4], eiser 4 (SHE 25/30)

(gemachtigde: [naam])

5 [eiser 5], eiser 5 (SHE 25/89)

(gemachtigde: mr. B.R. Jongerhuis)

en

de raad van de gemeente Vught, de raad

(gemachtigden: mr. R.P. Randewijk en [naam]).

Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over de vestiging van voorkeursrechten op verschillende percelen in de gemeente Vught. De percelen van eisers waarop het voorkeursrecht is gevestigd, zijn gelegen noordwestelijk van de kern Distelberg, tussen het afwateringskanaal s-Hertogenbosch-Drongelen en de Loonse en Drunense duinen (eiser 1), in het gebied dat ongeveer wordt begrensd door de Loonse en Drunense duinen, Helvoirt, verkeersweg N65 en de grens met de gemeente Haaren (eisers 2, 3 en 5) en tot slot noordoostelijk van Helvoirt, aan of nabij verkeersweg N65 (eiser 4).
2. De raad heeft het voorkeursrecht gevestigd om grip te houden op de ontwikkeling van duurzame energie en om grondspeculatie te voorkomen. Het voorkeursrecht is gevestigd in de vijf zoekgebieden die in het "Programma Grootschalige Opwek Vught" voor de opwekking van zonne-energie zijn aangewezen. In de toekomst wil de gemeente in een of meer van de zoekgebieden zonne-energie laten opwekken, ter uitvoering van de afspraken die zijn gemaakt bij de Regionale Energiestrategie (RES), om te voldoen aan de energietransitie-opgaven.
3. Eisers zijn het niet eens met de vestiging van het voorkeursrecht. Zij vinden - zeer kort weergegeven - dat het voorkeursrecht in een veel te groot gebied en in een te vroeg stadium is gevestigd. Zij worden geconfronteerd met eigendomsbeperkingen, terwijl nog helemaal niet duidelijk is of, en zo ja, waar de beoogde ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Dat vinden zij onevenredig belastend. Ook vinden zij de toekomstige ontwikkelingen die de gemeente beoogt om meerdere redenen niet uitvoerbaar. De raad heeft bovendien niet of onvoldoende rekening gehouden met hun individuele belangen, aldus eisers. Alles bij elkaar vinden zij dat de raad tekort is geschoten bij het maken van de vereiste belangenafweging.
4. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat de raad in dit stadium van de besluitvorming tot vestiging van het voorkeursrecht in de zoekgebieden kon overgaan met het oog op de ontwikkeling van zonneparken. De Omgevingswet (Ow) bevat de mogelijkheid om vooruitlopend op definitieve keuzes het voorkeursrecht te vestigen voor toekomstige ontwikkelingen, ook als nog niet duidelijk is of, en zo ja, waar de zonneparken precies worden gerealiseerd en de besluitvorming daarover nog niet is uitgekristalliseerd. De rechtbank vindt de realisatie van zonneparken in de toekomst ook niet evident onuitvoerbaar. Voor de (meeste) percelen van eisers heeft de raad echter niet goed gemotiveerd waarom hij bij vestiging van het voorkeursrecht is gebleven. De raad past zelf het uitgangspunt toe dat realisatie van zonneparken op 30 m van woningen is uitgesloten. Ook heeft de raad woonpercelen buiten de vestiging van het voorkeursrecht gehouden. Onduidelijk is of de raad deze uitgangspunten consequent heeft toegepast. Verder is niet duidelijk waarom het woonperceel van eiser 4 is aangewezen. Voor eiser 5 is onduidelijk wat als woonperceel moet worden beschouwd. De raad moet daarom een nieuwe beslissing nemen op het bezwaar van eisers. Op deze punten krijgen eisers dus gelijk.
5. De beslissingen van de rechtbank staan aan het einde van deze uitspraak onder het kopje "Beslissing". Onder 10 en volgende zal de rechtbank uitleggen hoe zij tot haar oordeel is gekomen. De beroepsgronden zijn hierna gezamenlijk, verkort en per onderwerp (zie de cursieve kopjes) weergegeven. Onder 6 tot en met 9 staat het procesverloop in deze zaak. In de bijlage staat een aantal wetsartikelen die van belang zijn voor deze zaak.

Procesverloop

6. De raad heeft op 1 februari 2024 het voorkeursrecht gevestigd op onder meer de percelen van eisers. Aan dit besluit is een voorstel van het college van burgemeester en wethouders (het college) van 15 november 2023 voorafgegaan, waarbij het voorkeursrecht voorlopig is gevestigd op de percelen van eisers.
7. De raad heeft op 19 november 2024 de bezwaren van eisers tegen zijn besluit van 1 februari 2024 ongegrond verklaard (de bestreden besluiten).

8. De raad heeft op de beroepen gereageerd met verweerschriften. Een aantal eisers heeft de gronden van beroep aangevuld.

9. De rechtbank heeft de beroepen op 1 juli 2025 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: eisers 1 tot en met 3 en 5 en de gemachtigden van de raad; voor eisers 1 tot en met 4 zijn hun gemachtigden verschenen. Voor eiser 4 is zijn zoon, [naam], verschenen.

Beoordeling door de rechtbank

Overgangsrecht Omgevingswet

10. De regels over het voorkeursrecht in de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) zijn sinds 1 januari 2024 overgegaan naar de Ow. Artikel 4.1 van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet bevat het overgangsrecht voor lopende procedures over het voorkeursrecht. Op grond van artikel 4.1, eerste lid, van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet blijft het oude recht van toepassing als voor de inwerkingtreding van de Ow een besluit tot voorlopige aanwijzing van gronden of een besluit tot aanwijzing van gronden is genomen. Het besluit van de raad om het voorkeursrecht te vestigen is van 1 februari 2024. Daarom is in deze zaak de Ow van toepassing, wat tussen partijen overigens ook niet in geschil is.

Reden voor vestiging en grondslag van het voorkeursrecht

11. Ter uitvoering van de afspraken die zijn gemaakt in de Regionale Energiestrategie (RES 1.0), is de gemeente nagegaan waar het opwekken van energie via zon en wind voorstelbaar is op basis van milieutechnische belemmeringen. Deze inventarisatie heeft voor zonne-energie geleid tot een aantal zoekgebieden (1 tot en met 5). Op 19 mei 2022 heeft de raad ingestemd met de aanwijzing van de zoekgebieden voor zonne- en windenergieprojecten conform de hoofdkaart van de RES 1.0, zoals die zijn verbeeld in de notitie "Op weg naar een zon- en windvisie voor de gemeente Vught". Daarbij is ook vastgelegd dat de gemeente streeft naar 100% lokaal eigendom.

12. Bij het besluit van 19 mei 2022 is het college gemandateerd om de plannen nader uit te werken en een procedure voor een milieueffectrapportage (m.e.r.) te starten. Het college heeft op 8 november 2022 de zogenoemde Notitie Reikwijdte en Detailniveau vastgesteld. De m.e.r.-procedure heeft geleid tot een milieueffectrapport "PlanMER grootschalige opwek Vught" (MER).

13. Op basis van de hiervoor weergegeven stukken heeft de raad op 1 februari 2024 het voorkeursrecht gevestigd op onder meer de percelen van eisers. Het voorstel van het college is voorafgegaan aan dit besluit. Aanleiding voor dit voorstel was een openbare raadsinformatieavond van 16 november 2023 waar de zoekgebieden met het publiek werden gedeeld. Reden om het voorkeursrecht te vestigen is dat de gemeente "zeggenschap" heeft dan wel verkrijgt in de zoekgebieden om de energieprojecten volgens haar randvoorwaarden te kunnen realiseren (de regierol). Verder wil de raad met het voorkeursrecht grondspeculatie voorkomen.

14. Op het moment van het besluit van de raad van 1 februari 2024 was de grondslag voor vestiging het raadsbesluit zelf. Daarbij zijn voor de percelen de zoekgebieden tot uitgangspunt genomen en aanvullend percelen aangewezen die noodzakelijk zijn voor onderhoud en toegang tot de percelen. Op 14 oktober 2024 is het door de raad vastgestelde "Programma grootschalige opwek" (het Programma), bekendgemaakt.¹ Daarmee is het Programma ten tijde van de bestreden besluiten van rechtswege de grondslag voor de vestiging van het voorkeursrecht geworden.

15. Tijdens de zitting is gebleken dat de raad na het bestreden besluit de verdere ontwikkeling van windenergie in de zoekgebieden heeft stopgezet. Het voornemen om zonneparken te ontwikkelen blijft gehandhaafd. De rechtbank zal de bestreden besluiten daarom alleen beschouwen in het licht van de voorgenomen ontwikkeling van zonneparken.

Aangewezen percelen van eisers

15. Aanvankelijk was het voorkeursrecht voorlopig gevestigd door het voorstel van het college. Het college heeft daarna op 9 januari 2024 dat besluit gewijzigd door alsnog een aantal percelen buiten de vestiging

van het voorkeursrecht te laten en die vestiging in zoverre te herroepen. De raad heeft het gewijzigde besluit, tevens raadsvoorstel, overgenomen. Voor eisers gaat het concreet om de volgende wijzigingen:

- Eiser 1; [adres] [plaats] ([adres]), zoekgebied zon 1. Het college heeft het voorkeursrecht op het woonperceel van eiser 1 ingetrokken. De raad heeft op 1 februari 2024 het voorkeursrecht gevestigd op de vijf resterende percelen. Het gaat om de percelen, kadastraal bekend gemeente Helvoirt, nummers [nummer], [nummer], [nummer], [nummer] en [nummer].
- Eiser 2; [adres] [plaats], zoekgebied zon 2. Het college heeft het voorkeursrecht op twee woonpercelen en een perceel met een natuurbestemming ingetrokken. De raad heeft vervolgens het voorkeursrecht gevestigd op de twee resterende percelen. Het gaat om de percelen, kadastraal bekend gemeente Helvoirt, nummers [nummer] en [nummer].
- Eiser 3; [adres] [plaats], zoekgebied zon 4. Het college heeft het voorkeursrecht gevestigd op vijf percelen van eiser 3. De raad heeft vervolgens het voorkeursrecht gevestigd op twee percelen van eiser 3. Het gaat om de percelen, kadastraal bekend gemeente Helvoirt, nummers [nummer] en [nummer].
- Eiser 4; [adres] [plaats], zoekgebied zon 5. De raad heeft op drie percelen het voorkeursrecht gevestigd. Het gaat om de percelen, kadastraal bekend gemeente Vught, nummers [nummer], [nummer] en [nummer].
- Eiser 5; [adres] [plaats], zoekgebied zon 4. Het college heeft het voorkeursrecht op twee woonpercelen van eiser 5 ingetrokken. De raad heeft vervolgens een voorkeursrecht gevestigd op het overgebleven perceel. Het gaat om het perceel, kadastraal bekend gemeente Helvoirt, nummer [nummer].

Belangenafweging

17. Eisers betogen dat de belangenafweging van de raad tekortschiet. De gronden die daarop betrekking hebben, worden via verschillende deelonderwerpen besproken.

- Uitgangspunt belangenafweging bij vestiging voorkeursrecht (individuele belangen)

17. Eisers 3 en 5 voeren aan dat de raad ten onrechte niet met hun persoonlijke omstandigheden en individuele belangen rekening heeft gehouden. Volgens hen heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de Ow daarin heeft voorzien. Dat standpunt is achterhaald, omdat de Ow - in tegenstelling tot de Wvg - in hun ogen een integrale en evenredige belangenafweging vereist. Zij verwijzen ter ondersteuning van hun betoog naar de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom Ow2, het advies van de bezwaaradviescommissie en een tijdschriftartikel van mr. C.M.M. van Mil.³ Volgens eiser 3 is de raad ook ongemotiveerd van het advies van de bezwaaradviescommissie afgeweken. Eiser 5 wijst er tot slot op dat hij op leeftijd is, en op korte termijn vanwege medische redenen zijn percelen moet verkopen.

19. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de individuele belangen van eigenaren en zakelijk gerechtigden bij de vestiging van het voorkeursrecht niet aan de orde zijn. De wetgever heeft er bewust voor gekozen een afweging van belangen te laten plaatsvinden in het kader van een voorgenomen vervreemding aan de gemeente. Daarbij wijst de raad op vaste rechtspraak die onder de Wvg is ontwikkeld. Volgens deze rechtspraak zijn het algemeen belang bij het vestigen voor het voorkeursrecht en de belangen van de grondeigenaren reeds afgewogen bij de totstandkoming van de Wvg. De raad ziet geen aanleiding voor het oordeel dat deze rechtspraak niet meer geldt onder de Ow.

19. Artikel 9.1 van de Ow bevat de bevoegdheid voor de raad om het voorkeursrecht te vestigen. De raad komt bij gebruik van deze bevoegdheid beleidsvrijheid toe. Bij het gebruik van deze bevoegdheid moet de raad op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Awb de betrokken belangen afwegen. Bij deze afweging is het rechtsgevolg van de vestiging van het voorkeursrecht van belang. Op grond van artikel 9.7 van de Ow heeft de vestiging tot gevolg dat eisers verplicht zijn om de gemeente in de gelegenheid te stellen de percelen te verkrijgen voordat zij het aan een ander kunnen vervreemden (de aanbiedingsplicht). In artikel 9.8 tot en met 9.10 van de Ow is voorzien in uitzonderingen op de aanbiedingsplicht vanwege persoonlijke omstandigheden en in de paragrafen 9.2.3 en 9.2.4 van de Ow in een procedure over het

aanbod en de prijs van het perceel (de aanbestedingsprocedure).

19. De individuele belangen van eisers 3 en 5 en hun persoonlijke omstandigheden, zijn belangen en omstandigheden die de raad op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Awb moet betrekken bij de afweging om het voorkeursrecht te vestigen. Het standpunt van de raad dat hij bij de vestiging van het voorkeursrecht op geen enkele manier met de individuele belangen van eisers rekening hoeft te houden omdat de Ow daarin al heeft voorzien en de afweging over het individuele belang heeft verschoven naar de aanbestedingsprocedure, is dan ook niet juist. De Ow heeft in de paragrafen 9.2.2, 9.2.3 en 9.2.4 weliswaar voorzien in op zichzelf toereikende uitzonderingen op de aanbestedingsplicht en in een aanbestedingsprocedure die met rechtsbescherming is omkleed, maar dat wil niet zeggen dat de raad in een bijzonder geval niet in aanvullende uitzonderingen kan voorzien. Ook kan de raad afzien van het vestigen van het voorkeursrecht omdat hij rekening houdt met de individuele omstandigheden van eigenaren, bijvoorbeeld omdat zij wonen op (delen van) de percelen. De conclusie van de rechtbank is dat de raad voor uitzonderingen op de aanbestedingsplicht en voor de bescherming die de aanbestedingsprocedure biedt, in beginsel naar de regelingen in de Ow kan verwijzen, maar dat hij bij een belangenafweging wel persoonlijke omstandigheden en individuele belangen moet betrekken bij een besluit over de vestiging van een voorkeursrecht, die tot aanvullende bescherming of het afzien van het vestigen van het voorkeursrecht kunnen leiden.

19. Omdat de tekst en het systeem van de regeling van de Ow duidelijk zijn, ziet de rechtbank uit een oogpunt van rechtszekerheid geen aanleiding om de parlementaire geschiedenis van de Ow bij haar oordeel te betrekken. De rechtbank ziet daarom ook geen aanleiding om in te gaan op de rechtspraak die is ontwikkeld onder de Wvg.

23. De rechtbank zal hierna ingaan op de betekenis van de individuele belangen van eisers 3 en 5, maar deze leiden niet tot het oordeel dat de raad ten onrechte het voorkeursrecht op hun percelen heeft gevestigd. De rechtbank verwijst naar haar overwegingen onder 42 en 43 van deze uitspraak.

- Tijdstip van vestigen voorkeursrecht

24. Eisers 1 en 3 betogen dat het beleid van de gemeente nog onvoldoende is uitgekristalliseerd om het voorkeursrecht te kunnen vestigen. Onduidelijk is voor hen waarom niet gewacht kon worden met het vestigen van het voorkeursrecht totdat duidelijk is geworden binnen welk zoekgebied de functie wordt toebedacht. Eiser 3 voert aan dat de aanleiding van het voorkeursrecht onvoldoende duidelijk is.

24. Voor zover eiser 3 in dit verband aanvoert dat de raad een verzwaarde motiveringsplicht heeft omdat het voorkeursrecht niet op basis van een wettelijk instrument is gevestigd, slaagt alleen al niet omdat bij de bestreden besluiten het Programma van rechtswege de grondslag van het voorkeursrecht is.

24. Aanleiding voor het vestigen van het voorkeursrecht was een openbare raadsinformatieavond die op 16 november 2023 is georganiseerd en waar de zoekgebieden aan het publiek werden gepresenteerd. In navolging van het college heeft de raad er daarbij op gewezen dat als de ligging van de mogelijke zoekgebieden openbaar is gemaakt, derden zich in het gebied kunnen "inkopen", wat de regierol van de gemeente kan aantasten en tot grondspeculatie kan leiden. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de raad hiermee in voldoende mate gemotiveerd waarom ook door hem niet met vestiging van het voorkeursrecht kon worden gewacht totdat de plannen verder waren uitgewerkt.

24. Wat betreft het betoog van eisers dat de raad het voorkeursrecht in een te vroeg stadium heeft gevestigd, overweegt de rechtbank als volgt. De Ow voorziet in artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder b en c, van de Ow in de mogelijkheid om het voorkeursrecht te vestigen als de keuze voor een ontwikkeling nog niet definitief is en de exacte ontwikkellocatie nog niet bekend is. Dat artikel bevat namelijk de mogelijkheid om vooruitlopend op definitieve keuzes in een omgevingsplan het voorkeursrecht te vestigen op basis van een omgevingsvisie, programma of de voorkeursrechtbeschikking zelf. Dat betekent dat het voorkeursrecht in een zeer vroeg stadium van de besluitvorming over een mogelijke ontwikkeling kan worden gevestigd of voordat met de besluitvorming wordt begonnen. Logisch gevolg van deze

mogelijkheid is dat op het moment van vestiging van het voorkeursrecht op een van de grondslagen, genoemd onder b en c van artikel 9.1, eerste lid, nog niet duidelijk is of, en zo ja, waar de toekomstige ontwikkelingen precies gaan plaatsvinden en de besluitvorming nog niet is uitgekristalliseerd.

24. Het betoog van eisers 1 en 3 dat de raad het voorkeursrecht in een te vroeg stadium heeft gevestigd, slaagt niet.

24. Het feit dat de raad inmiddels is teruggekomen van het voornemen om windenergie mogelijk te maken binnen het gemeentelijk grondgebied, leidt niet tot een ander oordeel. Nog los van het feit dat deze wijziging zich na de bestreden besluiten heeft voorgedaan, blijft de voorgenomen ontwikkeling van zonneparken binnen de vijf zoekgebieden voldoende dragend voor de vestiging van het voorkeursrecht. Deze zijn, zo begrijpt de rechtbank de raad naar aanleiding van de zitting, in de besluitvorming gehandhaafd. De gewijzigde inzichten van de raad zijn naar het oordeel van de rechtbank ook geen "bewijs" dat - achteraf gezien - de voorgenomen ontwikkeling van zonneparken op het moment van vestiging van het voorkeursrecht nog zo onzeker was dat de raad niet tot vestiging van het voorkeursrecht mocht overgaan. Aan de vestiging van een voorkeursrecht in een vroeg stadium van een ontwikkeling of besluitvorming daarover, is nu eenmaal inherent dat het voornemen op een later moment kan worden gewijzigd of ingetrokken.

- *Uitvoerbaarheid van de ontwikkeling*

30. Eiser 2, 3 en 5 betogen dat de plannen voor het opwekken van zonne-energie onuitvoerbaar zijn, zodat de raad niet tot vestiging van het voorkeursrecht mocht overgaan. Eisers 2 en 5 hebben daarbij gewezen op de zogenoemde "zonneladder". Deze levert volgens hen een belemmering op om zonneparken op landbouwgronden te realiseren. Op grond van de Omgevingsverordening Noord-Brabant (de Omgevingsverordening) zijn in landelijk gebied namelijk geen zonneparken toegestaan. Het vestigen van het voorkeursrecht strookt ook niet met de wens van de Rijksoverheid en de afspraken tussen het Rijk, provincies (IPO), gemeenten (VNG) en waterschappen om landbouwgronden bij natuurgebieden zoveel mogelijk te ontzien. Daarbij wijst eiser 2 erop dat op de aangewezen percelen een landbouwbestemming rust. Eiser 3 voert aan dat het onvoldoende duidelijk is of de plannen van de gemeente met zonne-energie financieel haalbaar zijn. Op basis van de Omgevingsverordening zijn zonnepanelen slechts tijdelijk toegestaan voor een termijn van 25 jaar. Een functie kan alleen tijdelijk aan een locatie worden gegeven via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa), aldus eiser 3. Een omgevingsvergunning voor een bopa is echter geen grondslag voor vestiging van een voorkeursrecht zodat nu al is te voorzien dat het voorkeursrecht niet kan worden bestendigd. Volgens eiser 5 vormt ook de netcongestie een evidente belemmering voor de plannen. Daarbij verwijst eiser naar diverse stukken waaruit volgens hem blijkt dat het energienetwerk overvol is en er ook geen zicht is op uitbreiding van de netwerkcapaciteit.

30. Het besluit van de raad tot vestiging van het voorkeursrecht moet worden onderscheiden van de vaststelling van een omgevingsplan (artikel 4.1 van de Ow) of de verlening van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Ow) door het college van burgemeester en wethouders. In het omgevingsplan of met de omgevingsvergunning kan een zonnepark mogelijk worden gemaakt. Daar kan de keuze of, en zo ja, waar zonneparken binnen de zoekgebieden worden gerealiseerd aan de orde worden gesteld, net als de vraag of de keuze voldoet aan de maatstaf van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Bij de vestiging van het voorkeursrecht is dit niet aan de orde. Daarbij wordt alleen beoordeeld wat de grondslag van de vestiging van het voorkeursrecht is, in dit geval het Programma, of de vestiging van het voorkeursrecht is te herleiden tot die grondslag en of het huidige gebruik afwijkt van de toegedachte functie.

De uitvoerbaarheid van de toekomstige ontwikkeling kan in het kader van de afweging van de betrokken belangen wel aan de orde zijn, zij het zeer beperkt. Alleen als op het moment van vestiging van het voorkeursrecht bij voorbaat duidelijk is dat de toegedachte functie in de toekomst op geen enkele manier kan worden gerealiseerd, is er vanwege de belangen van eigenaren of zakelijk gerechtigden of andere individuele belangen voor de raad aanleiding om van vestiging van het voorkeursrecht af te zien.

30. In wat eisers hebben aangevoerd, ziet de rechtbank geen reden voor het oordeel dat de raad het voorkeursrecht niet mocht vestigen vanwege de door hen gestelde onuitvoerbaarheid van de plannen om zonneparken te realiseren. De rechtbank overweegt daartoe als volgt.

30. Op grond van artikel 5.54, eerste lid, van de Omgevingsverordening, zoals dat luidde ten tijde van het bestreden besluit, is het realiseren van een zonnepark in het landelijk gebied niet uitgesloten. Dat de instructieregel daarna is aangescherpt, leidt niet tot een ander oordeel. Ook de aangescherpte instructieregel, die ten tijde van de bestreden besluiten al werd voorbereid, sluit realisering van een zonnepark in landelijk gebied niet uit. Daarvoor verwijst de rechtbank naar het derde lid van het gewijzigde artikel 5.54. Bovendien kan het huidige beleid nog worden gewijzigd als blijkt dat de doelstellingen voor energietransitie niet worden gehaald. Om die reden staan naar het oordeel van de rechtbank de bestuurlijke afspraken die tussen het Rijk, het IPO en de VNG zijn gemaakt over zonne-energie in landelijk gebied, en blijkbaar verwerkt in de aangescherpte Omgevingsverordening, ook niet aan vestiging van het voorkeursrecht in de weg.

30. Ook toepassing van de zonneladder staat niet aan vestiging van het voorkeursrecht in de weg. Deze ladder beveelt achtereenvolgens de opwekking van zonne-energie op daken van (bedrijfs)gebouwen, open terreinen en aansluitend aan bestaand stedelijk gebied aan, maar sluit als laatste stap zonne-energie in landelijk gebied niet uit.

30. De voorwaarde in de instructieregel, dat is geborgd dat het zonnepark tijdelijk, voor ten hoogste 25 jaar, wordt toegelaten, staat ook niet aan vestiging van het voorkeursrecht in de weg. De rechtbank deelt niet de opvatting van eiser 3 dat de zonneparken door die instructieregel alleen via een omgevingsvergunning voor een bopa mogelijk kunnen worden gemaakt. De zonneparken kunnen via een omgevingsplan mogelijk worden gemaakt, ook als deze alleen tijdelijk, dat wil zeggen voor een periode van maximaal 25 jaar, op de gronden gevestigd mogen zijn. De Ow of de daarop gebaseerde regelgeving kennen geen regel die voorschrijft dat activiteiten niet tijdelijk in een omgevingsplan mogen worden toegelaten.

30. Tot slot zijn de actuele en toekomstige netcongestie en marktomstandigheden ook geen reden om te oordelen dat realisering van zonneparken in de toekomst op geen enkele manier mogelijk is. Die omstandigheden kunnen namelijk zijn gewijzigd op het moment dat de zonneparken worden gerealiseerd, bijvoorbeeld omdat er meer ruimte is gemaakt op het elektriciteitsnet of omdat de opgewekte zonne-energie aan een lokaal netwerk kan worden geleverd.

30. De argumenten die eisers 2, 3 en 5 over de onuitvoerbaarheid van de ontwikkeling van zonneparken naar voren hebben gebracht, slagen dus niet. De maatstaf bij vestiging van een voorkeursrecht is niet of er concrete aanwijzingen zijn voor de conclusie dat de zonneparken op dit moment niet gerealiseerd kunnen worden, maar of op het moment van het nemen van de bestreden besluiten al evident is dat de beoogde ontwikkeling in de toekomst niet kan worden gerealiseerd. De rechtbank verwijst voor de redenen van deze maatstaf naar overweging 31 van deze uitspraak.

- Belangenafweging

30. Eisers betogen dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met hun belangen. Door het voorkeursrecht worden zij lange tijd geconfronteerd met eigendomsbeperkingen. Dat weegt volgens eisers niet op tegen het beperkte belang van de gemeente bij vestiging van het voorkeursrecht. De raad heeft het belang van de gemeente bij vestiging van het voorkeursrecht zeer summier toegelicht. De noodzaak wordt wel genoemd, maar wordt niet gemotiveerd, aldus eiser 1. Eiser 1 voert verder aan dat het belang van de vrije overdraagbaarheid bij de beoordeling betrokken moet worden. De raad zegt hierover niets in de bestreden besluiten. Tijdens de zitting heeft eiser 1 toegelicht dat hij de mogelijkheid wil hebben om zelf een zonnepark te realiseren of zijn grond te kunnen verkopen aan een ontwikkelaar die het park gaat ontwikkelen. Eiser 1 brengt ook naar voren dat zijn percelen slechts gedeeltelijk onder het voorkeursrecht vallen. Daarmee is sprake van versnippering en dat verdraagt zich niet met artikel 9.12, tweede lid, van de Ow. Eiser 2 is van mening dat hij vanwege het voorkeursrecht onevenredig in zijn belangen wordt geschaad. Hij stelt dat zijn belangen zwaarder moeten wegen dan het algemeen belang bij een project dat op dit moment geen doorgang zal kunnen vinden. Eisers 3 en 5 voeren, zoals hiervoor al is weergegeven, aan dat de raad ten onrechte niet met hun persoonlijke omstandigheden en individuele belangen rekening heeft gehouden. Eiser 5 wijst er daarbij op dat hij op leeftijd is en hij op korte termijn vanwege medische redenen zijn percelen moet verkopen. Eiser 4 wil het recht behouden om het perceel te splitsen als er daadwerkelijk een zonnepark wordt gevestigd.

30. De raad heeft het voorkeursrecht, zoals hiervoor weergegeven, gevestigd om de regierol voor de gemeente te behouden en grondspeculatie te voorkomen. De redenen zijn uitgewerkt in het besluit van de raad van 1 februari 2024 en de bestreden besluiten, waarnaar de rechtbank verwijst om herhaling te voorkomen. De redenen voor het behoud van de regierol en het voorkomen van speculatie staan ook in het Programma, dat op het moment van de bestreden besluiten van rechtswege de grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht is geworden. Daarin staan de doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden voor de opwekking van zonne-energie beschreven. In het Programma staat onder meer dat lokaal eigendom een belangrijk principe is voor de gemeente. Lokaal eigendom betekent volgens de gemeente dat lokale bedrijven, energiecorporaties en bewoners samen deelnemen of zijn vertegenwoordigd in energiegemeenschappen en de lusten en lasten lokaal worden verdeeld. Verder wil de gemeente de zonnevelden uiteindelijk verdelen via een (maatschappelijke) tenderprocedure. 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.

30. 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. Hierna worden de specifiek door eisers 1, 4 en 5 aangedragen argumenten besproken.

30. Voor zover eiser 1 aanvoert dat hij de mogelijkheid wil hebben om zelf een zonneveld te realiseren, staat het voorkeursrecht daar op zichzelf niet aan in de weg.

De vraag of zonneparken op de percelen van eiser 1 zijn toegestaan en of hij een beroep kan doen op het zogenoemde zelfrealisatiebeginsel, kan echter pas worden beantwoord als de raad het omgevingsplan heeft vastgesteld. Als eiser 1 een overeenkomst met een ontwikkelaar wil sluiten over de ontwikkeling van een eigen zonneveld, kan de gemeente op grond van artikel 9.22 van de Ow de nietigheid daarvan inroepen. Dat kan ertoe leiden dat eiser 1 zich genoodzaakt voelt om aan de gemeente instemming te vragen, voordat hij een overeenkomst met een derde te sluiten. Dat is een gevolg van de vestiging van het voorkeursrecht, en dat gevolg heeft de raad niet onredelijk bezwarend mogen achten. Het voorkeursrecht is er juist op gericht te voorkomen dat overeenkomsten van eigenaren met derden de regiefunctie van de gemeente doorkruisen. Wat betreft het betoog van eiser 1 dat de vestiging van het voorkeursrecht tot versnippering van zijn eigendom leidt en dat zijn percelen daardoor minder waard worden, heeft de raad er terecht op gewezen dat eiser 1 op grond van artikel 9.12 van de Ow de zes percelen als samenhangend geheel aan de gemeente kan aanbieden. Eiser kan in die procedure een marktconforme prijs verkrijgen, zodat bij hem geen verlies van waarde optreedt. Dat volgt uit de paragrafen 9.2.3 en 9.2.4 van de Ow. Omgekeerd staat het voorkeursrecht er niet aan in de weg dat eiser 4 zijn percelen splitst.

30. De individuele omstandigheden van eiser 5 maken niet dat de vestiging van het voorkeursrecht op zijn percelen onredelijk is. De medische situatie van eiser 5 is natuurlijk heel vervelend voor hem, maar als hij genoodzaakt is om het perceel te verkopen, kan hij het aan de gemeente aanbieden waarbij hij recht heeft op een marktconforme prijs ("verkeerswaarde") die binnen bepaalde termijn wordt vastgesteld. De raad heeft wat betreft eiser 5 kunnen verwijzen naar de paragrafen 9.2.3 en 9.2.4 van de Ow (de aanbiedprocedure). Eiser 3 heeft geen individuele omstandigheden gesteld waarom de raad van het vestigen van het voorkeursrecht op zijn percelen behoorde af te zien.

30. De rechtbank ziet in het onjuiste standpunt van de raad dat individuele belangen en persoonlijke omstandigheden bij vestiging van het voorkeursrecht helemaal niet aan de orde zijn, geen aanleiding voor vernietiging van de bestreden besluiten die gaan over de bezwaren van eisers 3 en 5. Als de raad de gestelde persoonlijke omstandigheden en individuele belangen wel had betrokken bij zijn besluitvorming, had de raad ook kunnen verwijzen naar de wettelijke regeling in de Ow met uitzonderingen op de aanbiedingsplicht en naar de aanbiedingsprocedure, waarbij de prijs en de omvang van de onroerende zaak binnen een bepaalde termijn wordt vastgesteld.

- Keuze van de percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd

30. Alle eisers keren zich tegen de vestiging van het voorkeursrecht op hun percelen. Volgens hen heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom al hun percelen nodig zijn voor de ontwikkeling van zonneparken. Sommige percelen zijn te klein geworden om daarop een zonnepark te realiseren. Ook vinden zij dat de realisatie van zonneparken zich niet verdraagt met de aanwezigheid van (hun) woningen.

30. In dit verband voeren eisers 1 en 2 specifiek aan dat na intrekking van het voorkeursrecht op hun percelen, het overblijvende deel te geringe afmetingen heeft om te worden gebruikt voor zonne-energie. Tijdens de zitting hebben zij gewezen op de eis dat vestiging van een zonnepark binnen 30 meter afstand van een woning niet is toegestaan. Eiser 4 vindt dat zijn aangewezen percelen op dezelfde manier behandeld moet worden als het naburige perceel VUG00E2793 dat eerder ook was aangewezen en van het

voorkeursrecht is uitgezonderd omdat daarop een woonhuis staat. De twee overgebleven percelen zijn zo klein dat die geen bijdrage kunnen leveren aan de energietransitie, aldus eiser 4. Volgens hem is dat ook door een ambtenaar bevestigd. Daarbij komt dat aan het naastgelegen perceel Helvoirtseweg 227 via een bestemmingsplan een woonbestemming is toegekend wat zich niet verdraagt met een zonnepark. De bewoners van drie geplande villas, waarop het bestemmingsplan ziet, zouden dan grenzen aan en uitzicht krijgen op een zonnepark. De eis van 30 meter afstand tot een zonnepark was voor deze eiser nieuw. Handhaving van het voorkeursrecht is verder in strijd met de gedane toezegging en de mededeling dat geselecteerd is op locaties met geen of weinig woningen. Eiser 5 voert aan dat hij erop mocht vertrouwen dat er geen voorkeursrecht zou worden gevestigd op het aangewezen perceel, omdat op dit perceel zijn woonhuis is gelegen en niet op het perceel waar het voorkeursrecht is ingetrokken.

30. De rechtbank stelt in de eerste plaats vast dat de raad bij de vestiging van het voorkeursrecht, in navolging van het aangepaste voorstel van het college, woonpercelen buiten de vestiging van het voorkeursrecht heeft gelaten of willen laten. Woonpercelen kunnen, zo begrijpt de rechtbank de raad, worden omschreven als percelen waarop een gebouw aanwezig is dat feitelijk en legaal in gebruik is als woning. Het kan dus bijvoorbeeld gaan om burgerwoningen, bedrijfswoningen en woningen die op grond van het gebruiksovergangsrecht van het Omgevingsplan als zodanig in gebruik mogen zijn.

30. Tijdens de zitting heeft de raad laten weten het voorkeursrecht niet te hebben gevestigd op een aantal percelen vanwege de functie en omvang die de percelen hebben. Percelen voor zonneparken moeten een minimale omvang van 2 ha hebben, waarbij kadastrale grenzen, eigendomsgrenzen of tussenliggende wegen of sloten geen belemmering vormen, aldus de raad. Verder is het voorkeursrecht niet gevestigd op natuurpercelen die liggen in het Natuurnetwerk Brabant (NNB) of in een Natura 2000-gebied, wegen die onderdeel zijn van de weginfrastructuur, bospercelen of percelen die deel uitmaken van een golfbaan.

30. Verder staan in het Programma randvoorwaarden vermeld waaraan de realisatie van zonnevelden nu en in de toekomst moeten voldoen. Het Programma bevat zowel randvoorwaarden die voor een specifiek zoekgebied gelden, zoals de uitsluiting van voormelde natuurgebieden en van een golfterrein, als randvoorwaarden voor alle zoekgebieden. In het Programma staat met verwijzing naar de MER op bladzijde 35 dat zonneparken op een afstand van minder dan 30 meter tot gevoelige objecten zijn uitgesloten. Deze randvoorwaarde geldt voor alle zoekgebieden. De rechtbank gaat ervan uit dat de raad met het begrip "gevoelig object" doelt op een legaal aanwezig gebouw dat gevoelig is voor hinder omdat mensen, gezien de functie die het object heeft, gedurende langere tijd van de dag daar verblijven, zoals woningen.

30. Tijdens de zitting heeft de raad bevestigd dat deze randvoorwaarde in het Programma een "harde eis" is voor de raad bij realisering van de zonnevelden. Uit de bestreden besluiten blijkt echter niet dat de raad met deze afstand bij de vestiging van het voorkeursrecht op de percelen rekening heeft gehouden. Ook is niet duidelijk wat de afstand tussen de gevoelige objecten - de woningen van eisers - en grenzen van naburige percelen is die wel zijn aangewezen. De raad heeft tijdens de zitting ook laten weten de randvoorwaarde dat realisering van zonneparken op 30 meter van gevoelige objecten is uitgesloten, te hebben toegepast. De raad heeft daarmee niet onderkend dat ook deze randvoorwaarde in het Programma doorwerkt naar de keuze van de percelen waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd. Daardoor is niet duidelijk of de keuze van de vestiging van het voorkeursrecht in alle gevallen is te herleiden tot het Programma dat de grondslag is voor vestiging van het voorkeursrecht. Het is de rechtbank ook niet duidelijk geworden waarom de raad wel de uitgangspunten en randvoorwaarden voor woonpercelen, natuur- en bosgebieden en de golfbaan heeft toegepast, maar niet de randvoorwaarde van de afstandseis van 30 meter. De bestreden besluiten zijn in zoverre niet goed gemotiveerd en niet zorgvuldig voorbereid.

50. Met het oog op een zo finaal mogelijke afdoening van het geschil, zal de rechtbank hierna ook de andere beroepsgronden van eisers 4 en 5 bespreken.

- Eiser 4

50. Eiser 4 doet verder een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Het naburige perceel, ook een woonperceel, is buiten de vestiging van het voorkeursrecht gelaten, terwijl de raad het voorkeursrecht wel op zijn woonperceel heeft gevestigd, aldus eiser 4.

De raad stelt dat het woonperceel van eiser 4 niet te vergelijken is met het woonperceel van de buurman (VUG00E2793). Het perceel van eiser 4 is veel groter en op een groot deel van dit perceel rust de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en Natuurwaarden 1". Dit gedeelte is zeer geschikt voor een zonnepark, aldus de raad. Op vragen van de rechtbank heeft de raad tijdens de zitting laten weten dat volgens hem het voorkeursrecht alleen kan worden gevestigd op hele percelen, zoals die zijn opgenomen en ingedeeld in de openbare registers van het Kadaster (het Kadaster). Vestiging van het voorkeursrecht op een deel van het perceel is volgens hem niet mogelijk, zo begrijpt de rechtbank de raad.

50. Het standpunt van de raad is niet juist. Het voorkeursrecht kan op delen van percelen worden gevestigd. Het wordt op grond van artikel 9.1, eerste lid, van de Ow gevestigd op onroerende zaken en niet op percelen zoals deze bekend zijn in het Kadaster. Artikel 9.1, eerste lid, sluit niet uit dat een voorkeursrecht op delen van een onroerende zaak wordt gevestigd. In sommige gevallen is de raad daartoe ook verplicht, bijvoorbeeld als maar een deel van een onroerende zaak deel uitmaakt van de grondslag voor de vestiging van het voorkeursrecht. De rechtbank verwijst daarvoor naar de bewoordingen aan het slot van de aanhef van artikel 9.1, eerste lid, van de Ow. Daarom vereist artikel 7.1, eerste lid, aanhef en onder c, van het Omgevingsbesluit, ook dat een voorkeursrechtbeschikking de grootte van het aangewezen gedeelte van een perceel bevat, als alleen op een gedeelte van een perceel het voorkeursrecht wordt gevestigd.

50. Onder meer met de uitleg die de rechtbank geeft aan artikel 9.1, eerste lid, van de Ow, namelijk dat het voorkeursrecht op delen van een kadastraal perceel kan worden gevestigd, valt niet in te zien waarom het voorkeursrecht wel op het woongedeelte van het perceel van eiser 4 is gevestigd, en niet op het naburige perceel met nummer 2793. Beide zijn (delen van) een perceel waarop een woning is gelegen en zijn aan elkaar gebouwd als een zogenoemde "2-onder-1-kapper". Dit onderdeel van het betoog van eiser 4 slaagt daarom ook.

- Eiser 5

50. Voor eiser 5 geldt dat de raad onvoldoende is nagegaan op welke van de percelen aan de Heikant 2 het gebouw is gelegen dat hij in gebruik heeft als woning. Het perceel waarop het voorkeursrecht is gevestigd, is kadastraal bekend gemeente Helvoirt, met nummer HVT02B1719. De percelen die buiten de vestiging van het voorkeursrecht zijn gelaten hebben de nummers 1695 en 1718. De raad heeft tijdens de zitting laten weten in de veronderstelling te verkeren dat op deze laatste percelen de woning van eiser 5 is gelegen. Tijdens de zitting heeft eiser 5 daarentegen laten weten dat de raad op het verkeerde perceel het voorkeursrecht heeft gevestigd. Eiser stelt dat hij woont in het gebouw op het perceel waarop het voorkeursrecht is gevestigd (nummer 1719), en niet in het gebouw dat ligt op of bij de percelen die buiten de vestiging zijn gehouden (met nummers 1695 en 1718). Deze stelling van eiser 5 is niet door de raad bestreden, terwijl de rechtbank ervan uitgaat dat eiser 5 kennis van de plek waar hij woont. Dit onderdeel van het betoog van eiser 5 slaagt ook.

50. Om de hiervoor genoemde redenen zijn de bestreden besluiten van eisers niet goed gemotiveerd en niet zorgvuldig voorbereid.

50. Gezien de gronden voor vernietiging van het door eiser 4 bestreden besluit, ziet de rechtbank geen aanleiding om in te gaan op het betoog dat een ambtenaar, in dienst van de gemeente, heeft toegezegd dat de raad niet zou blijven bij vestiging van het voorkeursrecht op zijn percelen en dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het bestemmingsplan "Helvoirtseweg 227". De raad moet eerst nagaan of het geheel of gedeeltelijk wil blijven bij vestiging van het voorkeursrecht op de percelen van eiser 4.

50. Of de omvang van de aangewezen percelen van eisers 1 en 2 zodanig is dat daar redelijkerwijs nog een zonnepark kan worden gerealiseerd, kan pas worden beoordeeld nadat de raad heeft heroverwogen op

welke percelen wel en op welke percelen het voorkeursrecht niet moet worden gevestigd bij toepassing van de eigen uitgangspunten. Daarom bespreekt de rechtbank dat betoog niet.

50. De rechtbank zal met het oog op een finale beslechting van het geschil hierna voor iedere eiser kort specifieke aanwijzingen geven voor het nemen van de nieuwe besluiten op de bezwaren van eisers. De rechtbank gaat er daarbij vanuit dat de raad vasthoudt aan zijn uitgangspunt dat hij woonpercelen buiten de vestiging van het voorkeursrecht houdt. Ook moet de raad beoordelen of op de percelen gevoelige objecten zijn gelegen op minder dan 30 meter van zonneparken en, zo ja, of hij blijft bij het voorkeursrechtsrecht. De rechtbank gaat er met deze aanwijzingen van uit dat de raad blijft bij het Programma en bij de randvoorwaarde dat realisatie van zonneparken op minder dan 30 m van gevoelige objecten is uitgesloten.

59. Voor eiser 1 lijkt de afstand bij eerste meting via de faciliteit "Regels op de kaart" van "Het Omgevingsloket" dat door het Rijk digitaal wordt aangeboden (Regels op de kaart) van de woning van eiser 1 tot de grens van de percelen met nummers HVT02A951, HVT02A952 en HVT02A2311, waarop het voorkeursrecht is gevestigd, minder dan 30 meter te bedragen. De raad moet bij een nieuw besluit op het bezwaar van eiser 1 nagaan of de woning van eiser 1 het enige gevoelige object is op het perceel, vervolgens nagaan wat de afstand is tussen de grens van de woning tot de grenzen van de percelen met nummers HVT02A951, HVT02A952 en HVT02A2311 en aan de hand van deze gegevens de vestiging van het voorkeursrecht op deze percelen heroverwegen.

59. Voor eiser 2 is niet onderzocht wat de afstand is van het aangewezen perceel met nummer HVT02D4853 en het perceel met nummer HVT02D3112, aan de overzijde van de verkeersweg De Gijzel, dat buiten de aanwijzing is gelaten. Het is de rechtbank niet duidelijk of en, zo ja, waarom dat perceel buiten de vestiging van het voorkeursrecht is gelaten en of zich daarop gevoelige objecten bevinden. De raad zal bij een nieuwe beslissing op het bezwaar van eiser 2 een en ander moeten nagaan en vervolgens aan de hand van die beoordeling de vestiging van het voorkeursrecht op het perceel met nummer HVT02D4853 moeten heroverwegen.

59. Voor eiser 3 geldt dat de achtergevel van zijn woning op het perceel dat buiten de aanwijzing is gelaten, direct grenst aan perceel met nummer HVT02D4190 dat wel is aangewezen bij de vestiging van het voorkeursrecht. In het geval van eiser 3 kan daarom aan de hand van de overgelegde luchtfoto direct worden vastgesteld dat de afstand van 30 meter tot een zonnepark en een gevoelig object niet is betrokken bij de aanwijzing. Als dat perceel buiten de vestiging van het voorkeursrecht wordt gelaten, moet de raad ook heroverwegen of hij geheel of gedeeltelijk wil blijven bij de vestiging van het voorkeursrecht op het perceel met nummer HVT02D4777, gezien de specifieke omvang die het perceel heeft en de ligging ten opzichte van percelen die buiten de aanwijzing zijn of worden gelaten.

59. Voor eiser 4 geldt dat de afstand van het perceel met nummer het perceel VUG00E2675, waarop de woning is gelegen met huisnummer 229, tot de naburige woning op het perceel met nummer woonperceel van de buurman (VUG00E2793) minder dan 30 meter bedraagt, alleen al omdat uit de door de raad overgelegde luchtfoto blijkt dat de woningen aan elkaar zijn gebouwd en het waarschijnlijk om een zogenoemde 2-onder-1-kap woning gaat. Bij een nieuwe beslissing op het bezwaar van eiser 4 zal de raad ook rekening moeten houden met de woonbestemming die aan het naburige perceel met huisnummer 227 is toegekend op grond van het bestemmingsplan "Helvoirtseweg 227" dat de raad op 12 december 2024 heeft vastgesteld. Wel merkt de rechtbank op dat bij eerste meting via Regels op de kaart, de afstand tussen de woning van eiser 4 en het bouwvlak dat op de verbeelding van het bestemmingsplan is weergegeven, meer dan 30 meter bedraagt. Dat bevestigt het standpunt dat de raad daarover heeft ingenomen.

59. Voor eiser 5 geldt dat de raad onvoldoende is nagegaan op welke van de percelen aan de Heikant 2 het gebouw is gelegen dat hij in gebruik heeft als woning. De raad moet daarom bij een nieuw besluit op het bezwaar van eiser 5 nagaan waar de woning van eiser 5 is gelegen. Als dat op het perceel met

nummer 1719 is, moet dat volgens de eigen uitgangspunten van de raad alsnog buiten de vestiging van het voorkeursrecht worden gelaten. Ook moet de raad nagaan of het andere gebouw op het perceel met nummers 1695 of 1718 een gevoelig object is in de omschrijving die de raad toepast. Als de raad dat heeft gedaan, moet hij nagaan wat de eis dat zonneparken op 30 meter van gevoelige objecten zijn uitgesloten voor gevolgen heeft voor het voorkeursrecht dat op de percelen is gevestigd.

Conclusie en gevolgen

64. De beroepen van eisers zijn gegrond.

64. De beroepen van eisers 3 en 5 zijn gegrond, omdat zij terecht hebben aangevoerd dat de raad ten onrechte hun individuele belangen en persoonlijke omstandigheden niet bij de belangenafweging heeft betrokken. De rechtbank zal dit gebrek echter passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. Zij verwijst daarvoor naar overwegingen 42 en 43.

64. De gronden van eisers 1 tot en met 5 dat de raad, gelet op de uitgangspunten die de raad heeft gehanteerd, ten onrechte (delen van hun) percelen heeft aangewezen, leiden wel tot vernietiging van de bestreden besluiten wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, en artikel 3:2 van de Awb. In zoverre zal de raad bij een nieuw besluit op bezwaar moeten motiveren of de raad, met inachtneming van de aanwijzingen in overwegingen 59 tot en met 63 van deze uitspraak, de vestiging van het voorkeursrecht van de percelen van eisers wil handhaven. De rechtbank zal bepalen dat de raad binnen een termijn van 12 weken opnieuw op de bezwaren van eisers moet beslissen.

64. Omdat de beroepen van eisers gegrond zijn, zal de rechtbank de raad veroordelen in betaling van de proceskosten die zij hebben gemaakt tot een bedrag van 1.814,00 ieder voor eisers 1 tot en met 4 en voor eiser 5 tot een bedrag van 907,00. De proceskosten bestaan uit de kosten voor het inschakelen van rechtsbijstand en zijn vastgesteld aan de hand van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb). Aan eisers 1 tot en met 4 worden twee punten ieder toegekend voor het indienen van een beroepschrift door hun gemachtigden en de bijstand die zij tijdens de zitting hebben verleend. Wat betreft eiser 5 bestaat de bijstand alleen uit het indienen van een beroepschrift, zodat aan hem 1 punt wordt toegekend.

64. De rechtbank zal ook bepalen dat de raad het door eisers betaalde griffierecht moet terugbetalen omdat de beroepen van eisers gegrond zijn. Eisers 1 en 2 hebben ieder 187,00 betaald en eisers 3 tot en met 5 ieder 194,00.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart de beroepen van eisers gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten;
- bepaalt dat de raad opnieuw en met inachtneming van deze uitspraak op de bezwaren van eisers moet beslissen binnen een termijn van 12 weken, gerekend vanaf de datum van openbaarmaking van deze uitspraak;
- veroordeelt de raad in betaling van de proceskosten van eisers 1 tot en met 4 tot een bedrag van 1.814,00 ieder, en voor eiser 5 tot een bedrag 907,00;
- bepaalt dat de raad het door eisers betaalde griffierecht moet terugbetalen (187,00 ieder voor eisers 1 en 2, en 194,00 ieder voor eisers 3 tot en met 5).

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.A.W. Huijben, voorzitter, en mr. K.A. Maarschalkerweerd en mr. J.H.G. van den Broek, leden, in aanwezigheid van A.J.H. van der Donk, griffier.

Uitgesproken in het openbaar op 10 oktober 2025.

griffier	voorzitter
----------	------------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hoge beroepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hoge beroepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

- Artikel 4.1

1. Als voor de inwerkingtreding van deze wet op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten een besluit tot voorlopige aanwijzing van gronden of een besluit tot aanwijzing van gronden is genomen, blijft het oude recht van toepassing tot het besluit onherroepelijk wordt.

Omgevingswet

-

Artikel 9.1.

(grondslag en bevoegdheid vestiging voorkeursrecht op naam van gemeente, provincie of Staat)

1. De gemeenteraad, provinciale staten of Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk, provinciaal of nationaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan:

- a. in het omgevingsplan een niet-agrarische functie is toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,
- b. in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of in een programma een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedeeld in een omgevingsplan,
- c. 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, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een

omgevingsplan.

- Artikel 9.7. (hoofdregel bij vervreemding)

Een vervreemder gaat niet over tot vervreemding dan nadat hij de rechtspersoon op wiens naam het voorkeursrecht is gevestigd in overeenstemming met paragraaf 9.2.3 in de gelegenheid heeft gesteld het goed te verkrijgen.

In de paragrafen 9.2.2 (artikel 9.8 tot en met 9.10 van de Ow) zijn uitzonderingen op de hoofdregel van artikel 9.7 van de Ow opgenomen, terwijl in de paragrafen 9.2.3 en 9.2.4 de procedure is opgenomen als een vervreemder tot vervreemding van een onroerende zaak aan de gemeente wil overgaan. Op grond van artikel 9.12, tweede lid, kan de vervreemder ook delen van percelen in het aanbod betrekken waarop het voorkeursrecht niet is gevestigd. In paragraaf 9.2.4 staat de procedure om de prijs van de onroerende zaak vast te stellen.

Op grond van artikel 9.22, eerste lid, kan de gemeente de nietigheid invoeren van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan een op haar of zijn naam gevestigd voorkeursrecht.

¹ Gemeentebblad 2924, 432246.

² Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, blz. 76.

³ "Voorkeursrechten onder de Omgevingswet: aandachtspunten voor de praktijk", BR 2023/3.
