Bezwaarschriftencommissie

De gemeenteraad
Aan de heer mr. R.P. Randewijk en de heer A.T. van Oosterhout, afdeling Ontwikkeling

Uw kenmerk	Z23-271712 (IN24-638539)	**Datum**	19 augustus 2024
Ons kenmerk	Awb 23.065	**Verzonden**	20 augustus 2024
Behandeld door	M.J.T. Smits		
Onderwerp	Advies bezwaren vestiging voorkeursrecht op diverse percelen in de gemeente Vught		

Geachte gemeenteraad,

Uw raad heeft de commissie advies gevraagd over de bezwaarschriften van:

1. C & C Maas BV, gevestigd aan de Helvoirtseweg 211, 5263 LT te Vught.
   Dit bezwaarschrift is ontvangen op 4 december 2023;
2. De heer R.W.M. van de Plas, wonende aan de Gommelsestraat 9, 5074 RA te Biezenmortel. Dit bezwaarschrift is ontvangen op 12 december 2023;
3. De heer mr. drs. C.R. Jansen van Stichting Achmea Rechtsbijstand, namens de heer J.G.M. Broers, wonende aan de De Gijzel 44, 5268 CN te Helvoirt.
   Dit bezwaarschrift is ontvangen op 18 december 2023;
4. Mevrouw J. van der Zanden - van Veen, wonende aan de Haarenseweg 17, 5296 KA te Esch. Dit bezwaarschrift is ontvangen op 19 december 2023;
5. De heer R. van de Wouw, wonende aan De Runsvoort 2, 5268 KN te Helvoirt.
   Dit bezwaarschrift is ontvangen op 19 december 2023;
6. Mevrouw J.M.C. Simons, wonende aan de Mozartlaan 9, 5144 XW te Waalwijk, mevrouw M.C.M. Simons, wonende aan De Gijzel 46, 5268 CN te Helvoirt en mevrouw M.C.M. Pouwer-Simons, wonende aan De Gijzel 48, 5268 CN te Helvoirt.
   Dit bezwaarschrift is ontvangen op 20 december 2023;
7. De heer mr. dr. J.J.J. de Rooij van Linssen cs Advocaten, namens Josafien B.V., Kwekerij-binderijhooijman B.V. en de heer G.J.J. Hooijman, gevestigd/wonende aan de Esscheweg 274, 5262 LH te Vught. Dit bezwaarschrift is ontvangen op 20 december 2023;
8. De heer mr. T. Segers van LXA Advocaten, namens Cromvoirts Landgoed B.V., gevestigd aan de Deutersestraat 37, 5266 AW te Cromvoirt.
   Dit bezwaarschrift is ontvangen op 21 december 2023;
9. De heer P.H.M. Flipsen, namens de heer C.M.A. van den Boer, wonende aan de Helvoirtseweg 229, 5236 LT te Vught.
   Dit bezwaarschrift is ontvangen op 21 december 2023;

10. De heer mr. dr. J.J.J. de Rooij van Linssen cs Advocaten, namens de heer N.G.R.M. van Lieshout, wonende aan de Distelberg 1, 5268 LK te Helvoirt.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 22 december 2023;
11. Mevrouw M.C.C. van Balkom, wonende aan De Heikant 10B, 5268 KP te Helvoirt en de heer D. van Vianen, namens het kerkbestuur van R.K. Parochie Heilige Edith Stein.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 21 december 2023;
12. De heer J.H.N. Schuurmans, wonende aan de Nieuwkuikseweg 21, 5268 LH te Helvoirt.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 22 december 2023;
13. De vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, gevestigd aan het Stationsplein 1, 3818 LE te Amersfoort.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 27 december 2023;
14. Stichting het Noordbrabants Landschap, gevestigd aan de Kasteellaan 4, 5076 RE te Haaren. Dit bezwaarschrift is ontvangen op 27 december 2023;
15. De heer F.P.M. Hooijman, namens de erven van de heer S.R.J. Hooijman, wonende aan Corpus 28, 5282 MH te Boxtel. Dit bezwaarschrift is ontvangen op 21 december 2023;
16. J.J.N.M. Schellekens Holding B.V., gevestigd aan De Gijzel 39, 5268 CM te Helvoirt.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 27 december 2023;
17. Provincie Noord-Brabant, gevestigd aan de Brabantlaan 1, Postbus 90151, 5200 MC 's-Hertogenbosch. Dit bezwaarschrift is ontvangen op 27 december 2023;
18. De heer M.J.J. Schellekens, wonende aan de Udenhoutseweg 3, 5268 CG te Helvoirt.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 27 december 2023;
19. J.M.V. B.V, gevestigd aan de Oisterwijkseweg 8A, 5076 ND te Haaren. Dit bezwaarschrift is ontvangen op 27 december 2023;
20. De heer mr. B.R. Jongerhuis, van Klaverblad Rechtsbijstand, namens de heer M.C.M. van der Sanden, wonende aan De Heikant 2, 5268 te Helvoirt.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 27 december 2023;
21. De heer F.A.C.M. van Rijsewijk en mevrouw M.T.A. van Rijsewijk – Pepers, wonende aan de Udenhoutseweg 17, 5268 CG te Helvoirt.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 29 december 2023;
22. De heer M.A. van den Bosch, wonende aan De Gijzel 33, 5268 CM te Helvoirt.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 29 december 2023;
23. De heer A. Verstijnen, wonende aan de Winkelsestraat 17, 5074 PA te Biezenmortel.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 2 januari 2024;
24. Beleggingsmaatschappij J. van den Oever B.V., gevestigd aan het Kerkeind 43, 5076 AA te Haaren. Dit bezwaarschrift is ontvangen op 25 januari 2024;
25. De heer J.B.A.M. van den Heuvel en mevrouw S. Van den Heuvel, wonende aan de Biezenmortelsestraat 40, 5074 RJ te Biezenmortel.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 1 maart 2024;
26. Lovenswijk Grondbank B.V., gevestigd aan de Hooghoutseweg 8, 5074 NA te Biezenmortel. Dit bezwaarschrift is ontvangen op 22 maart 2024.
27. De heer V. Pijnenburg van Verschel & Van Dun, namens de heer G.A.L.A. van Gerwen, wonende aan de Bergenshuizensestraat 9, 5262 LL te Vught.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 26 maart 2024;
28. De heer mr. H. van der Westen van Boskamp & Willems Advocaten, namens W. en A. Onroerend Goed B.V., gevestigd aan de Nieuwkuikseweg 7, 5268 LH te Helvoirt.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 28 maart 2024;

29. Mevrouw mr. M. Stultiens van Hooglander Advocaten, namens de heer F.M.A.M. Heijmans, wonende aan de Udenhoutseweg 12, 5268 CG te Helvoirt.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 8 april 2024;
30. De heer mr. R.M. Kersten en mevrouw B. Nuiten van ABAB Legal, namens de heer A.A.J. Brekelmans, wonende aan de Gijzelsestraat 4, 5074 RS te Biezenmortel.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 8 april 2024;
31. Mevrouw W.H.N. van Erp, wonende aan het Slingerbos 1, 5688 GH te Oirschot.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 9 april 2024; en
32. De heer F.M.H.M. Teurlinx, wonende aan De Gijzel 36, 5268 CN te Helvoirt.
    Dit bezwaarschrift is ontvangen op 25 april 2024.

Onderwerp van bezwaar

De bezwaarschriften richten zich tegen het besluit van uw raad van 1 februari 2024, waarbij is besloten tot vestiging van een voorkeursrecht op diverse percelen in Vught, Helvoirt en Cromvoirt.

Ontvankelijkheid

De commissie overweegt dat een deel van de bezwaarschriften zich richt tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 14 november 2023, verzonden 15 november 2023, waarbij het college heeft besloten om gronden in eigendom van bezwaarmakers, voorlopig aan te wijzen als gronden waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wet voorkeursrecht gemeente (Wvg) van toepassing zijn. Het door het college gevestigde voorlopige voorkeursrecht had een geldigheidsduur van maximaal 3 maanden. Uw raad heeft daarom bij besluit van 1 februari 2024 een definitief voorkeursrecht gevestigd. De ingediende bezwaarschriften gericht tegen het besluit van het college gelden van rechtswege als een bezwaar tegen het besluit van uw gemeenteraad.

Ingevolge artikel 7:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in samenhang gelezen met artikel 8:1 van de Awb, kan een belanghebbende tegen een besluit bezwaar maken.
Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb kan onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
De commissie overweegt dat bij een besluit tot het vestigen van een (voorlopig) voorkeursrecht slechts de eigenaar of anderszins zakelijk gerechtigde van het object als belanghebbende is aan te merken. Dit omdat het vestigen van een (voorlopig) voorkeursrecht geen consequenties heeft voor de planologische invulling van de percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd. De procedure tot het vestigen van het voorkeursrecht geeft de gemeente slechts het eerste recht van koop op de betreffende percelen.

Het is de commissie gebleken dat bezwaarmakers allen eigenaar of anderszins zakelijk gerechtigde zijn van de percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd en op grond hiervan zijn aan te merken als belanghebbenden bij het bestreden besluit.

De commissie overweegt daarnaast dat de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn zijn ingekomen en voldoen aan de vereisten die artikel 6:5 Algemene wet bestuursrecht (Awb) daaraan stelt.

De commissie is gelet op het voorgaande van oordeel dat de bezwaarschriften ontvankelijk zijn.

Hoorzitting

De commissie heeft de bezwaarschriften behandeld tijdens de hoorzittingen op 18 juni 2024 en 19 juni 2024.

Bezwaarmakers zijn daarbij in de gelegenheid gesteld om hun bezwaren mondeling toe te lichten. Uw raad werd vertegenwoordigd door de heer mr. R.P. Randewijk en de heer A.T. van Oosterhout.

De schriftelijke verslagen van de hoorzittingen zijn bij dit advies gevoegd.

Bezwaargronden

De bezwaargronden worden hieronder kort samengevat weergegeven, dit betekent niet dat de bezwaren die hieronder niet specifiek verwoord zijn niet zijn meegewogen in de advisering:

- Er is sprake van een ongeoorloofde inbreuk op het eigendomsrecht en betrokkenen worden onevenredig zwaar geraakt in hun belangen. Hierbij wordt onder andere aangegeven dat de betreffende percelen benodigd zijn voor de (agrarische) bedrijfsvoering en het gevestigde voorkeursrecht een beperking oplevert voor deze bedrijfsvoering, de ontwikkeling van de bedrijven en de financiering daarvan. Daarnaast worden betrokkenen beperkt in de vrije verkoop/beschikking van hun percelen en benadeeld als gevolg van het feit dat het voorkeursrecht slechts gevestigd is op een deel van de percelen die in eigendom zijn.
- Er ontbreekt een evident publiek belang en een noodzaak voor het opleggen van het voorkeursrecht. Er heeft geen evenredige belangenafweging plaatsgevonden en er is onvoldoende gemotiveerd dat toebedachte functie daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.
- Het vestigen van het voorkeursrecht ten behoeve van opwek duurzame energie is niet in overeenstemming met rijks- en provinciaal beleid waaruit volgt dat de ontwikkeling van zonneparken op landbouw- en natuurgrond zoveel mogelijk voorkomen moet worden.
- De percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd zijn ongeschikt voor de opwek van duurzame energie. Hierbij is onder andere aangegeven dat de percelen qua omvang ongeschikt zijn, maar ook dat percelen ongeschikt zijn door hun ligging. Met betrekking tot de ligging en omgeving van diverse percelen is aangegeven dat deze zijn gelegen in of tegen natuur, er sprake is van percelen die gelegen zijn in dassenleefgebied, op de percelen beschermde diersoorten/vogels aanwezig zijn, percelen archeologisch waardevolle zijn en diverse percelen gelegen zijn in waterbeschermingsgebied.
- Voor diverse percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd geldt dat deze worden verpacht, verhuurd met een mogelijkheid tot aankoop, er plannen zijn voor verkoop aan de volgende generatie of er reeds concrete afspraken zijn met een ontwikkelpartij voor de opwek van duurzame energie.
- Er is sprake van een ongewenste planologische ontwikkeling die waardevermindering van de percelen met zich brengt en verminderd woongenot. Als gevolg hiervan en als gevolg van het wegbestemmen van de huidige bouw- en gebruiksmogelijkheden ontstaat planschade.
- Diverse percelen waarop het voorkeursrecht gevestigd is zijn onderdeel van het Natuurnetwerk Brabant (NNB). De vestiging van het voorkeursrecht bemoeilijkt realisatie van het NNB, omdat grondruil en verwerving van gronden worden bemoeilijkt.

Wettelijk kader

Omgevingswet

Artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet (Ow) bepaalt dat de gemeenteraad bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk voorkeursrecht kan vestigen, voor zover die 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 of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

Artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow bepaalt dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder c, drie jaar na het ingaan ervan vervalt, tenzij voor dat tijdstip de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, is toegedacht in een omgevingsvisie of een programma of is toegedeeld in het omgevingsplan.

Artikel 9.7, van de Ow bepaalt dat een vervreemder niet overgaat 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.

Artikel 9.8, aanhef en onder a, van de Ow bepaalt dat artikel 9.7 niet van toepassing is op vervreemding aan de echtgenoot of de geregistreerd partner, aan bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of aan een pleegkind dat duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed.

Artikel 9.12, tweede lid, van de Ow bepaalt dat als de voorgenomen vervreemding betrekking heeft op onroerende zaken waarop voor een deel een voorkeursrecht is gevestigd maar die een samenhangend geheel vormen, de vervreemder als voorwaarde kan stellen dat dit geheel van onroerende zaken in de vervreemding wordt betrokken.

Artikel 9.12, derde lid, van de Ow bepaalt dat als de onroerende zaken als onderdeel van een onderneming worden geëxploiteerd, de vervreemder als voorwaarde kan stellen dat de onderneming in de vervreemding wordt betrokken.

Overwegingen op grondslag van de bezwaren

De commissie overweegt dat de gemeente Vught in het kader van de regionale energie transitie-opgave (RES) de taak heeft om bij te dragen in de behoefte aan duurzame energie. De gemeente Vught heeft zich tot doel heeft gesteld om in 2050 energieneutraal te zijn. De opgave die daarbij hoort is voor 2030 de opwek van 0,05 TWh en voor 2050 de opwek van 0,15 TWh.
De gemeente Vught wil deze opgave realiseren door duurzame opwek van energie door middel van windturbines en/of grondgebonden zonneparken. De gemeente Vught heeft hiervoor zoekgebieden aangewezen voor enerzijds opwek van windenergie en anderzijds opwek van zonne-energie. Deze zoekgebieden zijn opgenomen in het ontwerp van het Programma Grootschalig Opwek Vught (het Programma). In het Programma is opgenomen waar binnen het grondgebied van de gemeente Vught deze opwek past en onder welke voorwaarden.

Door uw gemeenteraad is overwogen dat de zoekgebieden in clusters verspreid liggen over het grondgebied van de gemeente Vught en in deze gebieden onder meer gronden gelegen zijn die in eigendom zijn van derden. Door de presentatie van de initiële zoekgebieden in een openbare raadsinformatiebijeenkomst op 16 november 2023 acht uw gemeenteraad het risico aanwezig dat er grondspeculatie gaat plaatsvinden door ontwikkelaars. Om regie te houden op de voorgenomen ontwikkeling van de lokale opwek van duurzame energie en aanverwante voorzieningen, is het volgens uw gemeenteraad noodzakelijk dat de gemeente Vught haar positie in het gebied behoudt en versterkt. Door het vestigen van het voorkeursrecht wil uw gemeenteraad grip krijgen op de verwezenlijking van deze ontwikkeling en voorkomen dat gronden in handen komen van partijen die deze ontwikkeling niet nastreven of speculeren met deze gronden en niet handelen in het algemeen belang van de gemeenschap van Vught.

Bevoegdheid vestigen voorkeursrecht
De commissie overweegt dat artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ow bepaalt dat uw gemeenteraad bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk voorkeursrecht kan vestigen, voor zover die 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 of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

Uw raad kan gelet op het bepaalde in de Ow tot het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht overgaan indien een niet-agrarische functie wordt toegedacht aan de betreffende gronden en het huidige gebruik van de gronden afwijkt van deze toegedachte functie.

De commissie overweegt dat het bestreden besluit is genomen op grond van de Ow. De Ow is in dit kader de opvolger van de tot 1 januari 2024 geldende Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Het doel van de Wvg was het versterken van de regisserende rol en onderhandelingspositie van de gemeente op de grondmarkt en prijsbeheersing. Bij het vaststellen van de Ow is nadrukkelijk gekozen om dit instrument te handhaven, met name voor wat betreft de regierol van de gemeente op de grondmarkt.

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (onder andere de uitspraak van 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332) volgt dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wvg blijkt dat de wetgever met de invoering van deze wet heeft beoogd de positie van gemeenten bij de grondverwerving ten behoeve van de verwezenlijking van het ruimtelijke beleid te versterken door de raad een middel te geven waarmee speculatie kan worden tegengegaan en de regie bij de verwezenlijking van de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen kan worden behouden.

Daarnaast is het ook vaste rechtspraak van de Afdeling (o.a. de uitspraak van 22 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2014:3786) dat de systematiek van de wet met zich mee brengt dat wanneer het voorkeursrecht wordt aangewend, het veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Omdat het doel van de wet is om voorrang aan gemeenten te verschaffen 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 gold temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg, de voorganger van het huidige artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ow. Deze bepaling strekte ertoe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik. Daardoor kan de raad in een vroeg stadium slagvaardig optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg was dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat.

De commissie overweegt dat uw raad het voorkeursrecht op een groot aantal percelen binnen de gemeente Vught heeft gevestigd. Dit vooral ingegeven door het feit dat er verschillende zoekgebieden zijn waarbinnen de mogelijkheden voor opwek van duurzame energie worden onderzocht en er als gevolg hiervan nog geen concrete locaties zijn aan te wijzen. Bij de opvolgende planvorming zullen de plannen steeds concreter worden en het zoekgebied waarop het voorkeursrecht is gevestigd worden verkleind. Gelet op de hiervoor aangehaalde jurisprudentie is de commissie van oordeel dat deze onzekerheid over de planontwikkeling niet in de weg aan het gebruik van de bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht. Dat de plannen daarvoor op dit moment niet meer dan globaal zijn, is inherent aan de toepassing van artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Ow.

Rechtsgevolgen voorkeursrecht
De commissie overweegt dat het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht kortgezegd tot gevolg heeft dat de gronden die zijn belast met het voorkeursrecht niet vervreemd mogen worden zonder dat de gemeente eerst in de gelegenheid is gesteld om de gronden te verkrijgen. Dit betekent dat indien eigenaren en/of beperkt gerechtigden een perceel wensen te verkopen danwel de daarop gevestigde beperkte rechten wensen te vervreemden zij deze eerst aan de gemeente Vught moeten aanbieden. Dit is geregeld in artikel 9.7, van de Ow.

De commissie overweegt dat artikel 9.8, aanhef en onder a, van de Ow bepaalt dat artikel 9.7 niet van toepassing is op vervreemding aan de echtgenoot of de geregistreerd partner, aan bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of aan een pleegkind dat duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed.

Voor zover bezwaarmakers hebben aangevoerd dat er plannen zijn voor verkoop aan de volgende generatie betekent dit naar oordeel van de commissie dat het gevestigde voorkeursrecht hieraan niet in de weg staat.

De commissie overweegt dat het vestigen van een voorkeursrecht de grondeigenaren ook niet verplicht tot verkoop van hun percelen. Ook vormt het vestigen van het voorkeursrecht op zichzelf gezien geen belemmering voor de voortzetting van bestaande (bedrijfs)activiteiten en lopende huur- en pachtovereenkomsten. De (bedrijfs)activiteiten zoals deze momenteel op de percelen plaatsvinden kunnen dan ook worden voorgezet.

De Ow biedt grondeigenaren ook de nodige bescherming indien zij percelen te koop aanbieden aan de gemeente. Zo is in artikel 9.12, tweede lid, van de Ow bepaalt dat als de voorgenomen vervreemding betrekking heeft op onroerende zaken waarop voor een deel een voorkeursrecht is gevestigd maar die een samenhangend geheel vormen, de vervreemder als voorwaarde kan stellen dat dit geheel van onroerende zaken in de vervreemding wordt betrokken. In artikel 9.12, derde lid, van de Ow bepaalt dat als de onroerende zaken als onderdeel van een onderneming worden geëxploiteerd, de vervreemder als voorwaarde kan stellen dat de onderneming in de vervreemding wordt betrokken. Hieruit volgt dat perceelseigenaren het recht hebben om meerdere percelen als samenhangend geheel aan te bieden, als niet op al die percelen een voorkeursrecht is gevestigd.
Daarnaast is in de Ow ook de procedure opgenomen ten aanzien van de verkoop van percelen aan de gemeente. Hierin is bijvoorbeeld bepaald dat de gemeente een termijn van zes weken heeft om te beslissen op een aanbod van gronden. Daarnaast betaald de gemeente bij verkoop van gronden aan de gemeente, de prijs die tot stand zou zijn gekomen bij een veronderstelde vrije koop in het economisch verkeer tussen redelijk handelende kopers en verkopers.

Evenredige belangenafweging
De commissie overweegt dat in vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State onder de Wvg steevast door de Afdeling werd overwogen dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang zelf heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zodat het enkele financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken.

De commissie overweegt dat uit de Parlementaire geschiedenis bij de Aanvullingswet grondeigendom (waarmee regels voor grondbeleid zijn opgenomen in de Ow) volgt dat een bestuursorgaan onder de Ow de vestiging van een voorkeursrecht moet motiveren en een evenredige belangenafweging moet maken. Hierover is in Memorie van toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (Kamerstukken II 2018/19, 35133, 3, p. 75 en 76) het volgende opgenomen:
"Zoals ieder besluit op grond van de Awb moet een voorkeursrechtbeschikking zorgvuldig worden voorbereid en deugdelijk worden gemotiveerd. Het bestuursorgaan moet een evenredige belangenafweging maken. Een deugdelijke motivering houdt onder meer in dat de aanleiding en de noodzaak van de voorkeursrechtbeschikking worden beschreven en de juridische gronden waarop de beschikking rust. Het bestuursorgaan moet motiveren dat het algemeen belang rechtvaardigt dat een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven".

In de MvT is daarnaast het volgende opgenomen:
"Verder is van belang dat de overheid niet meer risico aangaat dan de financiële situatie toelaat. Dit betekent niet dat de publiekrechtelijke rechtspersoon in staat moet zijn om alle onroerende zaken waarop een voorkeursrecht is gevestigd, daadwerkelijk te kopen. Wel mag worden verwacht dat door het bevoegd gezag bij de vestiging van een voorkeursrecht wordt gekeken naar bijvoorbeeld het weerstandsvermogen, zoals dat tot uitdrukking komt in de begroting of het jaarverslag van de rechtspersoon. Overheden dienen immers een gezond financieel beleid te voeren. Daarbij moet ook op juiste wijze toepassing worden gegeven aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten."

De commissie overweegt dat onder de Ow derhalve door uw gemeenteraad gemotiveerd moet worden dat het van de toegedachte functie afwijkende gebruik ook daadwerkelijk rechtvaardigt dat wordt ingegrepen in de vrije overdraagbaarheid van de onroerende zaak.
In de motivering van het besluit dient in ieder geval een evenredige belangenafweging plaats te vinden en dienen de aanleiding, noodzaak en juridische gronden te worden beschreven. Daarnaast dient toegelicht te worden waarom het algemeen belang rechtvaardigt dat een voorkeursrechtbeschikking wordt gegeven en dient er ook aandacht te zijn voor de financiële onderbouwing van de voorkeursrechtbeschikking.

De commissie overweegt dat in het bestreden besluit zoals dit op 26 februari 2024 aan bezwaarmaker bekend is gemaakt geen danwel een zeer beperkte motivering bevat. In het bestreden besluit is slechts opgenomen dat de gemeente Vught met het vestigen van het voorkeursrecht regie wil houden op het opwekken van duurzame energie in de toekomst. De evenredige belangenafweging ziet de commissie niet terug in het bestreden besluit. Tevens bevat het bestreden besluit geen financiële onderbouwing.

Gelet op voorgaande overwegingen is de commissie van oordeel dat het bestreden besluit als zodanig niet in stand kan blijven en in heroverweging in ieder geval nader dient te worden gemotiveerd. Hierbij dient naar oordeel van de commissie een afweging gemaakt te worden tussen enerzijds het algemeen belang dat is gediend met het voorkeursrecht en anderzijds de individuele (financiële) belangen van bezwaarmakers, zoals ondermeer het belang dat bezwaarmakers hebben bij vrije overdraagbaarheid van hun gronden, de inzet van gronden voor de realisatie van het NNB en de belangen die bezwaarmakers hebben bij hun bedrijfsvoering, de ontwikkeling van hun bedrijven en de financiering daarvan.

Belemmeringen om zonne-parken aan te leggen
De commissie overweegt mede gelet op de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 20 mei 2022 (ECLI:NLRBOBR:2022:2011), dat de vestiging van het voorkeursrecht geen planologisch besluit is. Het is uitsluitend een besluit om de regierol van de gemeente te waarborgen en om prijsopdrijving te voorkomen. Het is dan ook niet de bedoeling dat in de procedure tegen de vestiging van een voorkeursrecht al wordt beoordeeld of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies. Dat neemt niet weg dat de aspecten die bezwaarmakers benoemen een rol kunnen spelen bij de vestiging van een voorkeursrecht, maar dat die rol is beperkt tot de uitvoerbaarheid van de toegedachte functie. Voor het oordeel dat uw raad in redelijkheid niet tot de vestiging van het voorkeursrecht heeft kunnen komen bestaat naar oordeel van de commissie slechts grond, indien het op voorhand duidelijk zou zijn dat het onmogelijk is om de beoogde functie te realiseren.

De commissie overweegt dat door bezwaarmakers onder andere is aangegeven dat de percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd ongeschikt zijn voor de opwek van duurzame energie. Hierbij is onder andere aangegeven dat de percelen qua omvang ongeschikt zijn, maar ook dat percelen ongeschikt zijn door hun ligging. Met betrekking tot de ligging en omgeving van diverse percelen is aangegeven dat deze zijn gelegen in of tegen natuur, er sprake is van percelen die gelegen zijn in dassenleefgebied, op de percelen beschermde diersoorten/vogels aanwezig zijn, percelen archeologisch waardevolle zijn en diverse percelen gelegen zijn in waterbeschermingsgebied.

Ter zitting is door uw gemachtigde aangegeven dat in voorbereiding op het raadsbesluit van 1 februari 2024 een beoordeling heeft plaatsgevonden van de geschiktheid van de percelen. Enerzijds is beoordeeld of de percelen vrij liggen en of er koppelingen gemaakt kunnen worden met andere percelen waardoor er zonneparken gerealiseerd kunnen worden die volgens uw raad ook daadwerkelijk capaciteit opleveren. Daarnaast is er bij het planMER volgens uw raad een verdiepingsslag gemaakt en zijn de milieugevolgen in kaart gebracht en zijn de belemmeringen in kaart gebracht die er op percelen worden gezien.

De commissie overweegt dat in het bestreden besluit niet wordt onderbouwd op grond waarvan tot de aanwijzing van de percelen is gekomen. Uit de toelichting van uw gemachtigde tijdens de zitting maakt de commissie op dat de geschiktheid van de percelen wel degelijk beoordeeld is en dat de belemmeringen voor de vestiging van windturbines en zonneparken op percelen in kaart zijn gebracht. Naar oordeel van de commissie is het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd nu hierin niet zichtbaar wordt op grond van welke criteria tot aanwijzing van de percelen is gekomen. Het ontbreken van deze onderbouwing heeft ook tot de nodige bezwaren en vragen geleid.

De commissie ziet gelet op de uitgevoerde onderzoek naar de diverse belemmeringen geen aanleiding om te stellen dat de aangewezen percelen evident ongeschikt zijn voor het realiseren van windturbines en zonneparken. Zoals reeds eerder overwogen blijft in deze fase van planontwikkeling nog veelal onzeker of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Ook dient er nadere besluitvorming plaats te vinden voordat de toegedachte functie kan worden gerealiseerd. In deze planologische besluitvorming komt aan de orde of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies.

Door bezwaarmakers is daarnaast gesteld dat het aanleggen van zonne-parken in strijd is met beleid van de het Rijk en de Provincie.

Ten aanzien hiervan overweegt de commissie dat in de Nationale omgevingsvisie een voorkeursvolgorde zon is opgenomen, de zonneladder.
De zonneladder behelst een voorkeursvolgorde voor locaties voor het plaatsen van zonnepanelen. De treden van de zonneladder zijn als volgt:

1. Zonne-energie op daken en gevels;
2. Zonne-energie op terreinen en objecten binnen bebouwd gebied;
3. Zonne-energie op terreinen en objecten in het landelijk gebied;
4. Zonne-energie op landbouw- en natuurgronden.

Door uw raad is in reactie op de bezwaren aangegeven dat u de zonneladder volgt en ook de mogelijkheden voor opwek van zonne-energie buiten de zoekgebieden onderzoekt. Uw raad verwachter echter niet dat zonder opwek van zonne-energie op landbouw- en natuurgronden kan worden voldaan aan de opgave.
Daarnaast is door uw raad aangegeven dat er ook een aantal uitzonderingen gelden voor de aanleg van nieuwe zonneparken op landbouw- en natuurgronden, namelijk:

- Combinaties van zonnepanelen met bepaalde vormen van agrarische bedrijfsvoering zijn mogelijk. Bij deze 'Agri-PV' moet dan sprake zijn van de combinatie van een substantiële agrarische functie met een zonnepark.
- Als het gaat om landbouwgronden die op termijn een andere functie krijgen. Hierover moeten dan al bestuurlijke afspraken gemaakt zijn. De zogenoemde transitiegronden. Op deze gronden mogen maximaal 30 jaar zonnepanelen worden geplaatst. Na verwijdering krijgen de gebieden hun definitieve functie.
- De aanleg van een zonnepark draagt bij aan de vermindering van netcongestie of zorgt voor vergroting van een efficiënter netwerkgebruik (netneutraal). Dit zal vaak samen gaan met opslag of lokale afname van energie.

Gelet op het voorgaande is de commissie van oordeel dat de zonneladder een beperking oplevert voor de beoogde aanleg van zonne-parken op landbouw- en natuurgronden, maar dat deze aanleg niet geheel onmogelijk is. Van een dusdanige belemmering dat op voorhand duidelijk is dat het onmogelijk zou zijn om de beoogde functie te realiseren, is naar oordeel van de commissie dan ook geen sprake.

De commissie overweegt ten aanzien van het provinciaal beleid dat in artikel 5.54, eerste lid, van de Omgevingsverordening Noord-Brabant onder andere is bepaald dat een omgevingsplan ter plaatse van landelijk gebied de ontwikkeling van een zonnepark mogelijk kan maken om te voldoen aan de doelstellingen voor het opwekken van duurzame energie. Deze mogelijkheid is wel gebonden aan voorwaarden. Een van deze voorwaarden is dat is geborgd dat het zonnepark tijdelijk, voor ten hoogste 25 jaar, wordt toegelaten. In de toelichting op de Omgevingsverordening is hierover het volgende opgenomen:
'In beginsel voorzien zonneparken in een tijdelijke behoefte. De technologische ontwikkeling voor het opwekken van zonne-energie gaat steeds verder waardoor er steeds meer mogelijkheden ontstaan voor meervoudig ruimtegebruik zoals op daken (op het noorden), op muren, geïntegreerd in ruiten, op wegen enzovoorts. Het is daarom goed al bij het toelaten na te denken over hoe de sanering wordt veiliggesteld. Vanwege dit tijdelijke karakter van zelfstandige opstellingen voor zonne-energie is de ontwikkeling daarom uitsluitend mogelijk met een regeling voor tijdelijk gebruik in het omgevingsplan of de toepassing van een tijdelijke omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Na afloop van de toegelaten termijn van 25 jaar geldt als voorwaarde dat de zonnepanelen en de daarbij behorende voorzieningen worden verwijderd. Dit betekent dat de situatie van voor de ontwikkeling wordt hersteld, behoudens eventuele maatregelen gericht op het versterken van de landschappelijke kwaliteit'.

De commissie overweegt gelet op het voorgaande dat op grond van de Omgevingsverordening ter plaatse van landelijk gebied slechts tijdelijke zonneparken zijn toegestaan. Uit de toelichting op de Omgevingsverordening lijkt daarnaast te volgen dat bij het realiseren van een dergelijk tijdelijk zonnepark de functie van het perceel niet wordt gewijzigd maar hiervan slechts tijdelijk kan worden afgeweken. Voor wat betreft de percelen met een agrarische functie zou dit naar oordeel van de commissie kunnen betekenen dat hieraan geen niet-agrarische functie kan worden toebedeeld.

Naar oordeel van de commissie dient uw raad in heroverweging te beoordelen of dit een dusdanige belemmering oplevert voor de realisatie van de beoogde functie dat op voorhand duidelijk is dat het onmogelijk zou zijn om deze op de betreffende agrarische percelen te realiseren.

Ongewenste planologische ontwikkeling
Door bezwaarmakers is een ongewenste planologische ontwikkeling die waardevermindering van de percelen met zich brengt en verminderd woongenot. Als gevolg hiervan en als gevolg van het wegbestemmen van de huidige bouw- en gebruiksmogelijkheden ontstaat planschade.
Zoals de commissie eerder heeft overwogen dient er nog nadere besluitvorming plaats te vinden voordat de toegedachte functie kan worden gerealiseerd. Rondom die besluitvorming spelen aspecten zoals ruimtelijke uitstraling en effecten van de windturbines en zonneparken op omgeving en natuur een belangrijke rol. Het bestreden besluit veranderd niets in de planologische situatie. Het huidige gebruik van percelen kan worden voorgezet en er wijzigt ook niets aan de huidige bouwmogelijkheden. Het vestigen van het voorkeursrecht is uitsluitend een besluit om de regierol van de gemeente te waarborgen en prijsopdrijving te voorkomen.

Deze aspecten zijn onderdeel van de procedure tot vaststelling van het omgevingsplan dat de uiteindelijke ontwikkeling van windturbines of zonneparken mogelijk maakt. De procedure tot vaststelling van het omgevingsplan biedt ruimte voor bezwaarmakers om indien gewenst tegen de planologische ontwikkeling te ageren. Mocht de vaststelling van het omgevingsplan schade tot gevolg hebben dan kan een verzoek om nadeelcompensatie worden ingediend. Hiervoor is een regeling opgenomen in de Ow.

Onbevoegde ondertekening bestreden besluit
Tot slot overweegt de commissie dat het besluit van uw gemeenteraad van 1 februari 2024 bij brief van 26 februari 2024 aan de perceelseigenaren bekend is gemaakt. Dit bestreden besluit is ondertekend door het college van burgemeester en wethouders. Het is de commissie niet gebleken dat het college bevoegd is tot het bekendmaken en ondertekenen van besluiten van uw gemeenteraad. De commissie ziet hiervoor in ieder geval geen wettelijke grondslag. Het is de commissie ook niet gebleken dat uw gemeenteraad deze bevoegdheid aan het college heeft overgedragen. Naar oordeel van de commissie is gelet hierop sprake van een onbevoegd ondertekend besluit. De commissie ziet echter geen aanleiding om te stellen dat het bestreden besluit als gevolg van de onbevoegde ondertekening niet in stand kan blijven. Hierbij weegt de commissie mee dat sprake is van een volledige heroverweging en er gelet op het feit dat niet ter discussie staat dat uw gemeenteraad in de vergadering van 1 februari 2024 heeft besloten tot het vestigen van het voorkeursrecht, ook niet gesteld kan worden dat de onbevoegde ondertekening van het bestreden besluit bezwaarmakers in hun belangen schaad.

Verzoek proceskostenvergoeding
De volgende bezwaarmakers hebben verzocht om vergoeding van de proceskosten:

- Josafien B.V., Kwekerij-binderijhooijman B.V. en de heer G.J.J. Hooijman;
- Cromvoirts Landgoed B.V.;
- De heer N.G.R.M. van Lieshout;
- de heer M.C.M. van der Sanden;
- De heer F.M.A.M. Heijmans; en
- De heer A.A.J. Brekelmans.

Op grond van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb worden de kosten die bezwaarmaker in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

De commissie overweegt dat sprake is van het herroepen van een bestreden besluit als een tegen dat besluit gemaakt ontvankelijk bezwaar na heroverweging leidt tot intrekking of wijziging van het besluit. Wat betreft de wijziging van het besluit is bovendien vereist dat het primaire besluit wordt gewijzigd wat betreft het daarbij beoogde of geweigerde rechtsgevolg.

Gelet op het voorgaande kan uw college gehouden zijn tot vergoeding van de proceskosten indien het bestreden besluit na heroverweging wordt herroepen.

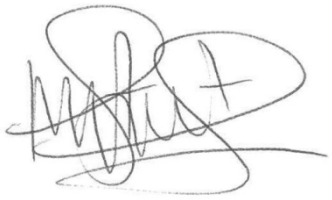
Conform het Besluit proceskosten bestuursrecht is aan het indienen van het bezwaarschrift 1 punt toegekend. Ook is er 1 punt toegekend aan het verschijnen tijdens de hoorzitting.
De vergoeding per punt bedraagt € 624,-.

Advies

De commissie adviseert uw gemeenteraad om:

- het bestreden besluit met inachtneming van dit advies te heroverwegen;
- in geval van herroeping van het bestreden besluit aan Josafien B.V., Kwekerij-binderijhooijman B.V. en de heer G.J.J. Hooijman een proceskostenvergoeding toe te kennen ter hoogte van € 1248,-;
- in geval van herroeping van het bestreden besluit aan Cromvoirts Landgoed B.V. een proceskostenvergoeding toe te kennen ter hoogte van € 624,- ;
- in geval van herroeping van het bestreden besluit aan de heer N.G.R.M. van Lieshout een proceskostenvergoeding toe te kennen ter hoogte van € 1248,-;
- in geval van herroeping van het bestreden besluit aan de heer M.C.M. van der Sanden een proceskostenvergoeding toe te kennen ter hoogte van € 624,-;
- in geval van herroeping van het bestreden besluit aan de heer F.M.A.M. Heijmans een proceskostenvergoeding toe te kennen ter hoogte van € 624,-; en
- in geval van herroeping van het bestreden besluit aan de heer A.A.J. Brekelmans een proceskostenvergoeding toe te kennen ter hoogte van € 1248,- per punt.

De Bezwaarschriftencommissie,

de secretaris,	de voorzitter,
	
M.J.T. Smits	mr. B. de Jong