

mee onderdeel van de evenredigheidstoets, maar is daarbinnen wel aan te merken als een aparte categorie.

4. De discussie over het herijken van de beginsplijcht is met deze uitspraak (verder) op gang gekomen. Aanleiding hiervoor is met name de uitleg van de Afdeling over de ratio van de beginsplijcht, namelijk de rechtszekerheid, die vergt dat de feitelijke situatie in beginsel niet afwijkt van de juridisch toegestane situatie. Albers meent dat het vertrekpunt in handhavingsuitspraken de 'heldere en beknopte uniforme beginsplijchtformule' (eventueel in iets bijgestelde vorm) zou moeten blijven, gevolgd door een nadere toelichting over de evenredigheidstoetsing als op die bijzondere omstandigheid een beroep wordt gedaan. Zij meent dat het achterliggend doel van het opleggen van herstelsancties niet zonder meer (en alleen) het waarborgen van de rechtszekerheid lijkt, maar vooral het zeker stellen van de materiële algemene belangen die met de overtreden regel beschermd worden (*Gst.* 2025/93). Verstrekkend is het betoog over de beginsplijcht van Kortmann, die zelfs een lans breekt voor het 'verticaal klasseren van de door de rechter geformuleerde algemene beginsplijcht' (C.N.J. Kortmann, 'Laten we de beginsplijcht nu maar eens verticaal klasseren', *NTB* 2025/38, waarbij ik de kanttekening plaats dat dit artikel verscheen vlak voor 5 maart 2025). Hij meent dat niet de naleving van de regel op zich, maar het bereiken van het doel van de regel in het concrete geval het vertrekpunt moet zijn. Schlössels twijfelt of het met de uitspraak van 5 maart 2025 duidelijker is dan voorheen en suggereert in navolging van Kortmann dat het misschien tijd is om de 'bezerende' beginsplijchtformule aan de wilgen te hangen (R.J.N. Schlössels, 'Beginsplijcht', *Gst.* 2025/47).

5. Ondanks voornoemde kritische geluiden, laat het beeld na 5 maart 2025 zien dat de nieuwe beginsplijchtformule zijn weg vindt in rechtspraak en praktijk. Uit de rechtspraak na 5 maart 2025 volgt dat de bestuursrechter meer en meer aandacht voor alle feiten en omstandigheden heeft, om zo de maatstaf uit de *Harderwijk*-uitspraak in te vullen. Hoewel afzien van handhaving vanwege een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel als zeldzaamheid wordt beschouwd, biedt dit beginsel toch in een heel aantal recente gevallen grond om af te zien van handhaving (ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3428; ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3588; ABRvS 1 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4646; ABRvS 29 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5198; ABRvS 10 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5976 en Rb. Zeeland-West-Brabant 9 december 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:8701). Ook voor het gelijkheidsbeginsel geldt dat de uitzondering de hoofdregel bevestigt en hoewel een geslaagd beroep op dit beginsel zeldzaam blijft, kan

ook dit beginsel nopen tot het afzien van handhaving (zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam (vzr.) 30 oktober 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:8204).

6. Hoewel de bovenstaande uitspraak twijfels aan de status van de beginsplijcht wegneemt, laat dit onverlet dat er ook na deze uitspraak nog vragen leven over de invloed van de maatstaf uit de *Harderwijk*-uitspraak op de beginsplijcht. Vooral de daadwerkelijke invulling van deze maatstaf (in het bijzonder het criterium van evenwichtigheid) binnen de beginsplijcht wordt met bovenstaande uitspraak nog niet duidelijk. Voor de praktijk blijft van belang hoe de omstandigheden of gevallen die kunnen leiden tot het afzien van handhaving moeten worden ingekaderd en afgewogen. Wel maakt deze uitspraak duidelijk dat de beginsplijcht (voldoende) ruimte biedt voor maatwerk aan de hand van de criteria uit de drietrapstoets. Hiermee is een goede stap gezet in de ontwikkeling van de beginsplijcht na de *Harderwijk*-uitspraak.

C.M.M. van Mil

AB 2026/104

RECHTBANK OOST-BRABANT

10 oktober 2025, nr. 24/4161, 24/4285, 25/26, SHE 25/30 en 25/89

(Mrs. J.A.W. Huijben, K.A. Maarschalkerweerd,

J.H.G. van den Broek)

m.nt. J.J. Hoekstra

Art. 9:1 lid 1 Ow; art. 4:1 lid 1 Aanvullingswet grondeigendom Ow; art. 3:4 lid 1 Awb

BR 2025/85

Omgevingswet VTH 2025/463

ECLI:NL:RBOBR:2025:6266

Bij de vestiging van een voorkeursrecht door de raad dienen de individuele belangen en persoonlijke omstandigheden van belanghebbenden te worden betrokken. De functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd is niet evident onuitvoerbaar.

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 Grootchalige Opwek Vuight" 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 Regiona-

* J.J. Hoekstra is advocaat bij Straatman Koster Advocaten te Rotterdam.

le Energiestrategie (RES), om te voldoen aan de energietransitie-opgaven.

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.

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.

Uitspraak van de meervoudige kamer van 10 oktober 2025 in de zaken tussen:

1. Eiser 1 (SHE 24/4161), (gemachtigde: mr. J.J.J. de Rooij),
2. Eiser 2 (SHE 24/4285), (gemachtigde: mr. drs. C.R. Jansen),
3. Eiser 3 (SHE 25/26), (gemachtigde: mr. R.H.M. Verkoijen en mr. B. Frenken),
4. Eiser 4 (SHE 25/30), (gemachtigde: naam),
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 eisders. Op deze punten krijgen eisders 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 eisders. 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 eisders.

7. De raad heeft op 19 november 2024 de bezwaren van eisders tegen zijn besluit van 1 februari 2024 ongegrond verklaard (de bestreden besluiten).

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

9. De rechtbank heeft de beroepen op 1 juli 2025 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: eisders 1 tot en met 3 en 5 en de gemachtigden van de raad; voor eisders 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 eisders. 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 bestrede 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

¹ Gemeenteblad 2924, 432246.

van de voorgenomen ontwikkeling van zonnepanelen.

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 deonderwerpen 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 voor-

zien. 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 aanbiedingsprocedure).

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 verscho-

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

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

ven 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 moge-

lijke 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 te recht 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 zonneparken. 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 villa's, 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 zonne-

velden 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 zonnenvelden. 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 – Land-

schaps- 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 zogenaemde 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 ieder voor eisers 1 tot en met 4 en voor eiser 5 tot een bedrag van € 907. 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 betaald en eisers 3 tot en met 5 ieder € 194.

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 ieder, en voor eiser 5 tot een bedrag € 907;
- bepaalt dat de raad het door eisers betaalde griffierecht moet terugbetalen (€ 187 ieder voor eisers 1 en 2, en € 194 ieder voor eisers 3 tot en met 5).

Noot

1. Met de hierboven opgenomen uitspraak heeft de Rechtbank Oost-Brabant (hierna: de rechtbank) een primeur: het is de eerste uitspraak over de vestiging van het voorkeursrecht onder de Omgevingswet (Ow). De vestigingsprocedure onder de Ow, opgenomen in afdeling 9.1 daarvan, komt in hoofdlijnen overeen met de procedure onder de Wet voorkeursrecht gemeenten (WVGem; verder ook Wvg). Gezien de beperkte wijzigingen in de vestigingsprocedure – een en ander is grotendeels “beleidsneutraal” te noemen – viel op voorhand niet al te veel nieuws onder de zon te verwachten van deze primeur. Desalniettemin heeft de rechtbank voor een lezenswaardige uitspraak gezorgd, waarbij met name de passages over de belangenafweging bij de vestiging van het voorkeursrecht en over de uitvoerbaarheid van de toegedachte functie in het oog springen. Deze twee onderwerpen staan dan ook centraal in deze annotatie.

2. De voornaamste doelstellingen van de regeling inzake het voorkeursrecht zijn de versterking van de regierol van de overheid op de grondmarkt en het voorkomen van grondspeculatie (zie *Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 63*). Deze doelstelling gold ook onder de WVGem.

3. De onderhavige procedure draait om de vestiging van voorkeursrechten door de gemeenteraad van Vught (hierna: de raad) op verschillende percelen binnen het (landelijk) gebied van de gemeente. De vestiging van een voorkeursrecht is een discretionaire bevoegdheid van de raad, waarbij de raad beleidsruimte toekomt. Het belangrijkste gevolg van de vestiging van een voorkeursrecht is dat eigenaren (en beperkt gerechtigden zoals erfpachters) verplicht zijn om de gemeente in de gelegenheid te stellen de percelen te kopen, voordat zij deze aan een ander kunnen vervreemden (de aanbiedingsplicht, zie artikel 9.7 Ow). In artikel 9.8 tot en met 9.10 Ow is voorzien in uitzonderingen op de

aanbiedingsplicht vanwege persoonlijke omstandigheden, waaronder de vervreemding aan naaste familie, vervreemding op grond van een uiterste wilsbeschikking, vervreemding op grond van een executoriale verkoop, vervreemding op grond van een (in de openbare registers) ingeschreven koopovereenkomst (vervreemding moet dan wel binnen zes maanden na inschrijving geschieden) en (als restcategorie) “gewichtige redenen”.

4. De voorkeursrechtbeschikking dateert van 1 februari 2024. Op grond van artikel 4.1 lid 1 Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is de Ow dan van toepassing; het oude recht is alleen nog van toepassing op lopende procedures, waarbij het voorkeursrecht vóór de inwerkingtreding van de Ow is gevestigd. Aanvankelijk was sprake van een “kale” voorkeursrechtbeschikking op grond van artikel 9.1 lid 1 sub c Ow (“kale” wil zeggen: zonder grondslag zoals omgevingsvisie, programma of omgevingsplan). Dat veranderde met de vaststelling door de raad van het Programma Grootchalige Opwek Vught. Dit programma werd daarmee op grond van artikel 9.1 lid 1 sub b Ow van rechtswege de grondslag voor de vestiging van het voorkeursrecht. Doel van het programma is dat de gemeente in één of meer zoekgebieden zonne-energie wil laten opwekken. Een aantal eigenaren kon zich niet verenigen met de vestiging van het voorkeursrecht op hun percelen.

5. Terug naar de overgang van WVGem naar Ow: vanwege de nieuwe kerninstrumenten van de Ow (te weten: de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan) zijn de grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht logischerwijs gewijzigd. Verder is de terminologie gewijzigd van “bestemming” (WVGem) naar “functie” (Ow). Wat dit laatste betreft: waar onder de WVGem een voorkeursrecht (kort gezegd) kon worden gevestigd voor een niet-agrarische *bestemming*, die afweek van het bestaande gebruik (zie artikel 3 lid 1 WVGem), geldt onder de Ow dat een voorkeursrecht logischerwijs kan worden gevestigd voor een niet-agrarische *functie*, die afwijkt van het bestaande gebruik (zie artikel 9.1 lid 1 Ow). Hoewel het begrip functie een bredere inhoud heeft dan het begrip bestemming, lijkt de reikwijdte van het voorkeursrecht hiermee niet zo zeer ruimer. In de woorden van de regering onder meer omdat “de voorkeursrechtbeschikking een motivering [zal] moeten bevatten die ingaat op de vraag of de toegedeelde of toegedachte functie en het daarvan afwijkende gebruik ook daadwerkelijk rechtvaardigt dat wordt ingegrepen in de vrije overdraagbaarheid van de onroerende zaak of het beperkte recht. Er moet dus een evenredigheidsafweging plaatsvinden” (zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 72). Op deze evenredigheidsafweging wordt hieronder verder ingegaan.

6. Twee perceeleigenaren betoogden dat de belangenafweging van de raad tekortschoot: ten onrechte was geen rekening gehouden met hun persoonlijke omstandigheden en individuele belangen. De raad stelde daartegenover dat deze omstandigheden en belangen bij de vestiging van het voorkeursrecht niet aan de orde zijn. De wetgever zou er bewust voor gekozen hebben een belangenafweging te laten plaatsvinden in het kader van een voorgenomen vervreemding aan de gemeente, aldus de raad. De rechtbank gaat hier niet in mee. De persoonlijke belangen en de individuele belangen moeten op grond van artikel 3:4 lid 1 Awb wel degelijk door de raad worden betrokken bij de vestiging van het voorkeursrecht. De rechtbank concludeert dat de raad voor uitzonderingen op de aanbiedingsplicht in beginsel naar hoofdstuk 9 van de Ow kan verwijzen, maar dat laat onverlet dat persoonlijke omstandigheden en individuele belangen moeten worden betrokken bij de vestiging van het voorkeursrecht en (derhalve) kunnen leiden tot het afzien van de vestiging. Als voorbeeld noemt de rechtbank de omstandigheid dat eigenaren wonen op de aangewezen percelen.

7. De raad wees ter onderbouwing van zijn standpunt op “vaste rechtspraak die onder de Wvg is ontwikkeld” (welke rechtspraak hij bedoelde volgt niet uit de uitspraak). Zeer waarschijnlijk doelde de raad op ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332 (*Purmerend*), waarin de Afdeling onder verwijzing naar vaste rechtspraak overwoog:

“Zoals de Afdeling heeft geoordeeld in de uitspraak van 27 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1862, heeft de wetgever zelf bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang 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.”

8. Bij eerste lezing van de hierboven opgenomen uitspraak kan de gedachte opkomen dat de rechtbank hiermee onder de Ow een nieuwe lijn uitzet (vergelijk de annotatie van C.M.M. van Mil bij deze uitspraak in *BR* 2025/85). Ik betwijfel of dat het geval is (zie de annotatie van M.T. Pranger en H.P. Wiersma bij deze uitspraak in *TBR* 2026/19). Ook uit rechtspraak onder de WVGem volgt reeds dat het gegeven dat de wetgever zelf bij de totstandkoming van de WVGem het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang heeft afgewogen tegen het individuele financiële belang van de eigenaar, de raad bij het vestigen niet ontslaat van de verplichting om op de voet van artikel 3:4 Awb ook de overige rechtstreeks bij het vestigingsbesluit betrokken belangen van de eigenaar af

te wegen. Zie onder meer ABRvS 24 januari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:ANG309, AB 2000/179 (*Tytsjerksteradiel*) en ABRvS 25 maart 2026,

ECLI:NL:RVS:2026:1733 (*Oisterwijk*). In de laatstgenoemde uitspraak had de gemeente een anterieure overeenkomst gesloten met de eigenaar van de aangewezen percelen. De Afdeling oordeelde dat de raad de belangen uit die anterieure overeenkomst, zijnde de ruimtelijke belangen van de gemeente als ook de bedrijfsbelangen en eigendomsrechten van de eigenaar, in zijn belangenafweging diende te betrekken. Dat in de parlementaire geschiedenis van hoofdstuk 9 van de Omgevingswet (zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 76) expliciet wordt overwogen dat een voorkeursrechtbeschikking, zoals ieder besluit op grond van de Awb, zorgvuldig moet worden voorbereid, deugdelijk moet worden gemotiveerd en dat daarbij een evenredige belangenafweging moet plaatsvinden, betekent (dus) niet dat zulks voorheen niet mocht worden verwacht van het betrokken bestuursorgaan. De verplichting tot het afwegen van belangen volgt ook expliciet uit de rechtspraak van de Afdeling over besluiten waarbij het bestuursorgaan beleidsruimte heeft (zie ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten (*Harderwijk*)).

9. De achtergrond van de overweging uit de rechtspraak over de WVGem – het enkele financiële belang van de eigenaar behoeft niet meer in de afweging te worden betrokken – is dat de WVGem, net als de Ow, voldoende waarborgen bood ten aanzien van de prijsvorming van de aangewezen percelen (zie ABRvS 27 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1862 (*Moerdijk*)). De belangrijkste (financiële) waarborg bestaat uit de gerechtelijke vaststelling (op verzoek van de eigenaar) van de prijs van de percelen aan de hand van het begrip “werkelijke waarde” (zie artikel 16.122 lid 2 jo. artikel 15.21 tot en met 15.25 Ow). Gesteld dat ook onder de Ow het enkele financiële belang niet meer in de afweging hoeft te worden betrokken, betekent dit als gezegd niet dat de overige belangen van de eigenaar niet hoeven te worden afgewogen tegen het algemene belang van de vestiging van het voorkeursrecht.

10. Ten aanzien van het algemene belang van de vestiging van het voorkeursrecht overweegt de rechtbank (kort samengevat) dat, gegeven de beleidsruimte, de raad het algemene belang van de gemeente, het behoud van zijn regiorol en het voorkomen van grondspeculatie, in redelijkheid zwaarder heeft 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 (alleen) beperkt is door de aanbiedingsplicht. Het genot van de eigendom wordt niet geraakt en zij worden ook niet gedwon-

gen om hun percelen aan de gemeente te verkopen, aldus de rechtbank.

11. Uiteindelijk passeert de rechtbank het gebrek ten aanzien van het niet afwegen van de persoonlijke belangen en individuele omstandigheden met artikel 6:22 Awb (het in stand laten van een besluit als aannemelijk is dat de belanghebbenden niet zijn benadeeld). Bij één van de twee eigenaren (eiser 5) betrof de individuele omstandigheid zijn medische situatie, waardoor hij mogelijk genoodzaakt zou zijn het perceel te verkopen. Daarover overwoog de rechtbank dat (hoe vervelend ook voor hem) de eigenaar zijn perceel te koop kan aanbieden aan de gemeente, waarbij hij recht heeft op de werkelijke waarde (de marktwaarde) daarvan. De andere eigenaar die de rechtbank op het gebrek wees (eiser 3) had geen individuele omstandigheid gesteld.

12. Het tweede onderwerp uit de uitspraak dat de aandacht verdient betreft de uitvoerbaarheid van de toegedachte functie. Eisers stelden (zeer kort samengevat) dat de provinciale omgevingsverordening en de daarin opgenomen zonneladder zich verzetten tegen zonneparken in het landelijk gebied, waardoor de toegedachte functie niet uitvoerbaar zou zijn. De rechtbank overweegt hierover dat bij de vestiging van het voorkeursrecht alleen wordt beoordeeld wat de grondslag van de vestiging 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 die functie. De uitvoerbaarheid van de toekomstige ontwikkeling kan in het kader van de belangenafweging volgens de rechtbank alleen zeer beperkt aan de orde komen, als op het moment van vestigen evident is dat de beoogde ontwikkeling niet in de toekomst kan worden gerealiseerd. Een heldere en juiste overweging mijns inziens, die voortborduurde op de rechtspraak onder de WVGem over de mate van (on)zekerheid die mag bestaan bij de vestiging van een voorkeursrecht met als grondslag een structuurvisie (de equivalent onder de WVGem van het programma en de omgevingsvisie als grondslag). Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1638, *Gst.* 2019/130, m.nt. R.J. Lucassen (*Amsterdam*):

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 19 januari 2011,

ECLI:NL:RVS:2011:BP1355 is aan de vestiging van een voorkeursrecht op basis van een structuurplan inherent dat op perceelsniveau nog niet vaststaat hoe het uiteindelijke grondgebruik eruit zal zien. Bij vestiging van een voorkeursrecht op basis van een structuurplan behoeft nog geen zekerheid te bestaan over de verwezenlijking van de beoogde uitwerking, waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd. De systematiek van de Wvg brengt mee, dat op het moment dat het voorkeursrecht kan worden aangewend, veelal

nog niet zeker zal zijn of de beoogde uitwerking feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd, aldus genoemde uitspraak van de Afdeling.”

13. Ten slotte besteed ik nog enige aandacht aan de motivering van het besluit tot vestiging van het voorkeursrecht. Het programma dat de grondslag voor het voorkeursrecht vormt stelt (in de bewoordingen van de raad) als “harde eis” dat zonneparken op minder dan 30 meter van gevoelige objecten zoals woningen niet zijn toegestaan. Uit het besluit tot vestiging van het voorkeursrecht bleek evenwel niet dat daarmee rekening was gehouden. In zoverre is het besluit niet goed gemotiveerd en niet zorgvuldig voorbereid. Met het oog op finale beslechting van het geschil geeft de rechtbank als uitsmijter voor iedere eiser specifieke aanwijzingen voor het nemen van nieuwe besluiten op bezwaar.

14. De conclusie van de rechtbank over de motivering is begrijpelijk. Ondanks dat bij de vestiging van het voorkeursrecht de uitwerking van de toegedachte functie nog niet in beton gegoten hoeft te zijn (zie het citaat in randnummer 12 van deze noot), dient de raad bij het besluit tot vestiging en de daarin opgenomen geografische afbakening wel acht te slaan op nadrukkelijke beperkingen die volgen uit de planologische grondslag. Als de planologische grondslag een bepaalde functie expliciet uitsluit, kan men zelfs stellen dat realisatie van de beoogde ontwikkeling evident onuitvoerbaar is, zo komt mij voor.

J.J. Hoekstra