Steenwijkerland

Gemeenteraad van de gemeente Steenwijkerland

zaaknummer 2024-003398

behandeld door Christiaan Charité

uw brief/kenmerk

bijlage(n) Advies + bijlagen

datum 11 juli 2024

onderwerp Toezending advies

Geachte raad,

Hierbij ontvangt u het advies van de commissie bezwaarschriften inzake een bezwaarschrift tegen het besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht ex artikel 19.1, eerste lid, Omgevingswet op het perceel kadastraal bekend gemeente IJsselham, sectie R, nummer 415

De commissie adviseert u het volgende:

1. bezwaarden in hun bezwaren ontvankelijk te verklaren;
2. de bezwaren ongegrond te verklaren;
3. bij de beslissing op bezwaar in overweging te nemen om de bedrijfswoning- en bedrijfsbebouwing van bezwaarden uit te zonderen van het gebied waarvoor het voorkeursrecht geldt;
4. het verzoek om proceskostenvergoeding af te wijzen.

De hoorzitting is gehouden op 17 juni 2024.

de commissie bezwaarschriften,

de voorzitter

mr. H. Kruize

de secretaris

C.D. Charité

Adresgegevens Postbus 162, 8330 AD Steenwijk • Vendelweg 1 Steenwijk• telefoon 14 0521 •
e-mail info@steenwijkerland.nl • www.steenwijkerland.nl • bankrekeningnummer NL19 BNGH 0285 0924 21
Gemeentelijke producten kunt u ook aanvragen via onze website.

COMMISSIE BEZWAARSCHRIFTEN

Advies aan de gemeenteraad van Steenwijkerland inzake een bezwaarschrift tegen het besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht ex artikel 9.1, eerste lid, Omgevingswet op het perceel kadastraal bekend gemeente IJsselham, sectie R, nummer 415.

---

1. Inleiding

Tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van 9 januari 2024 en het daaruit voortvloeiende besluit van de gemeenteraad (hierna: de raad) van 26 maart 2024 betreffende het vestigen van een voorkeursrecht ex artikel 9.1, eerste lid, Omgevingswet op het perceel kadastraal bekend gemeente IJsselham, sectie R, nummer 415 heeft de heer mr. J.T. Fuller van Benthem Gratama advocaten namens zowel de heer. F.M de Haan als het melkveebedrijf De Haan V.O.F bij brief van 20 februari 2024 bezwaar gemaakt.

Het bezwaarschrift is om advies in handen gesteld van de commissie bezwaarschriften.

Op 17 juni 2024 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. De commissie bezwaarschriften (hierna: de commissie) was als volgt samengesteld:
- mevrouw mr. H. Kruize (voorzitter);
- de heer mr. R.S. Boersma (lid);
- de heer mr. J.B. Koops (lid);
- de heer C. Charité (secretaris).

Als bezwaarde zijn verschenen de heer en mevrouw De Haan en hun raadsman de heer mr. J.T. Fuller van Benthem Gratama advocaten (hierna: gemachtigde).

Het college was vertegenwoordigd door de heer mr. A. Vedder, medewerker van het programma duurzaamheid van de gemeente Steenwijkerland.

2. Verloop van de procedure

- Op 9 januari 2024 heeft het college besloten om op (o.a.) het perceel kadastraal bekend gemeente IJsselham, sectie R, nummer 415 een voorkeursrecht te vestigen zoals bedoeld in artikel 9.1, tweede lid, van de Omgevingswet.
- Bij brief van 9 januari 2024 en tijdens een bezoek aan huis is het besluit medegedeeld aan de eigenaar van de gronden, de heer F.M. de Haan, Ossenzijlerweg 2 te Oldemarkt.
- Op 17 januari 2024 is bij brief aan de heer F.M. de Haan medegedeeld dat tegelijkertijd met het collegebesluit tot het vestigen van een voorkeursrecht, het college ook besloten heeft de raad voor te stellen het voorkeursrecht conform artikel 9.1, eerste lid, van de Omgevingswet te vestigen. In genoemde brief is de heer F.M. de Haan in de gelegenheid gesteld met betrekking tot genoemd ontwerp-raadsvoorstel een zienswijze naar voren te brengen.

- Bij brief van 20 februari 2024, op dezelfde dag bij de gemeente binnengekomen, heeft gemachtigde, namens de heer F.M. de Haan en Melkveebedrijf De Haan V.O.F. (hierna: bezwaarden) tegen het besluit van het college een bezwaarschrift ingediend.
- Bij brief van 23 februari 2024 heeft gemachtigde ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Op het ontwerp-raadsvoorstel.
- In zijn vergadering van 26 maart 2024 heeft de raad de reactienota zienswijzen vastgesteld en besloten het voorkeursrecht, zoals voorgesteld, te vestigen.
- Het besluit van de raad is op 5 april 2024 aan bezwaarden kenbaar gemaakt, waarbij is aangegeven dat het eerder ingediende bezwaarschrift tegen het besluit van het college ook wordt gezien als bezwaar tegen het besluit van de gemeenteraad.
- In de brief van het college van 15 april 2024 is aan gemachtigde aangegeven dat vanwege het in werking treden van het besluit van de raad de voorkeursrechtbeschikking van 9 januari 2024 genomen door het college van rechtswege is vervallen. Het daartegen ingediende bezwaarschrift van 20 februari 2024 wordt op grond van artikel 16.32c van de Omgevingswet geacht te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de raad.
- In de brief van 15 april 2024 zijn bezwaarden tot en met 17 mei 2024 in de gelegenheid gesteld om het bezwaarschrift nader aan te vullen.
- Per brief van 16 mei 2024 heeft gemachtigde van deze gelegenheid gebruik gemaakt.
- Op verzoek van de commissie heeft het college een verweerschrift ingediend.
- De openbare hoorzitting van de onafhankelijke commissie heeft op 17 juni 2024 plaatsgevonden.

3. Standpunt van partijen

Voor het standpunt van de partijen wordt verwezen naar het namens bezwaarden ingediende bezwaarschrift met de aanvulling daarop (bijlage 1), het door het college ingediende verweerschrift (bijlage 2), en het verhandelde ter zitting.

4. Overwegingen

4.1 Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is tijdig ingediend. Aangezien het bezwaarschrift ook overigens voldoet aan de in de Algemene wet bestuursrecht gestelde ontvankelijkheidsvereisten, kunnen bezwaarden worden ontvangen in hun bezwaren.

4.2 Wettelijk kader

<u>Algemene wet bestuursrecht</u>
Artikel 3.2
Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 3:4
1 Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2 De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Omgevingswet

Afdeling 9.1 vestiging en gelding van een voorkeursrecht

Artikel 9.1 (grondslag en bevoegdheid vestiging voorkeursrecht op naam van gemeente, provincie of staat)

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

a. in het omgevingsplan een niet-agrarische functie is toegedeeld en waarvan het gebruik afwijkt van die functie,

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

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

2 Voorafgaand aan de vestiging van een voorkeursrecht op grond van het eerste lid kunnen het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk of provinciaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in die beschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.

3 (...)

4 (...)

Artikel 9.4 (geldingsduur voorkeursrecht)

1. Een voorkeursrecht vervalt:

a bij een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder c: drie jaar na het ingaan ervan, 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,

b (...)

c (...)

2 (...)

3. Een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, tweede lid, vervalt drie maanden na het ingaan ervan, of als dat eerder is, op het tijdstip dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid ingaat.

4. Als een omgevingsplan wordt vernietigd, blijft een voorkeursrecht dat is gebaseerd op dat omgevingsplan gelden tot twee jaar na de vernietiging, tenzij het voorkeursrecht eerder wordt ingetrokken. Als binnen die termijn in het omgevingsplan de grondslag voor het voorkeursrecht wordt hersteld, heeft het voorkeursrecht de geldingsduur die het direct voorafgaand aan de vernietiging had.

§ 16.3.6 (bezwaar)
Artikel 16.32c.

1 Als bezwaar aanhangig is tegen een voorkeursrechtbeschikking van het college van burgemeester en wethouders en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad in werking is getreden, wordt het bezwaar geacht te zijn gericht tegen de voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad.
2 Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing als het bezwaar is gericht tegen een voorkeursrechtbeschikking van gedeputeerde staten en die beschikking vervalt omdat voor de onroerende zaak een voorkeursrechtbeschikking van provinciale staten in werking is getreden.

4.3. inhoudelijke beoordeling

Bezwaren

Tegen het besluit tot vestigen van een voorkeursrecht hebben bezwaarden een aantal bezwaargronden aangevoerd. Zowel in het bezwaarschrift, inclusief de aanvulling daarop, als in het verweerschrift en de pleitnota zijn deze uitgebreid weergegeven. Kort samengevat voeren bezwaarden de volgende gronden van bezwaar aan.

1 Het besluit is onvoldoende gemotiveerd omdat de planologische grondslag van het besluit niet juist is, er geen sprake is van een goede ruimtelijke onderbouwing en is ten onrechte het belang van de weidevogels niet meegenomen.
2 Een grondslag voor het besluit ontbreekt omdat het voorkeursrecht op een groot aantal agrarische percelen is gevestigd en dat geeft een onrealistisch beeld, omdat al die gronden niet nodig zijn voor de plaatsing van 4 windturbines. Ook de noodzaak ontbreekt omdat de grondeigenaren tot op heden niet in zijn gegaan op aanbiedingen van ontwikkelaars.
3 Het besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht raakt bezwaarden onevenredig hard en er is onvoldoende rekening gehouden met hun belangen. Argumenten daarvoor zijn dat door de vestiging van het voorkeursrecht:
    - het bedrijf op slot zit omdat aankoop van aangrenzende agrarische percelen niet meer mogelijk is;
    - financiering niet meer mogelijk zou zijn;
    - het bedrijf minder waard is geworden;
    - er geen redenen zijn om het voorkeursrecht op het gehele perceel, inclusief bebouwing te leggen;
    - er onvoldoende rekening is gehouden met het belang van de continuïteit van het bedrijf.

Tijdens de hoorzitting is door bezwaarden ook gewezen op het fair-balance beginsel in het kader van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit betekent dat er een evenwicht moet zijn tussen het belang van een individu en het belang van de gemeenschap, zeker als er sprake is van een inbreuk op het eigendomsrecht. Bezwaarden zijn van mening dat er in dit geval geen sprake is van een fair-balance tussen de genoemde belangen.

Overwegingen

De commissie dient in deze zaak, mede aan de hand van de aangevoerde bezwaren, de vraag te beantwoorden of de raad terecht en op goede gronden heeft besloten om op het perceel kadastraal bekend gemeente IJsselham, sectie R, nummer 415 een voorkeursrecht te vestigen zoals bedoeld in artikel 9.lid 1, eerste lid van de Omgevingswet.

Voor beantwoording van bovengenoemde vraag vindt de commissie het allereerst van belang om te bepalen wat het vestigen van een voorkeursrecht inhoudt, wat het doel daarvan is en wat de gevolgen voor de eigenaar van de gronden zijn.

Voorkeursrecht
Het vestigen van een voorkeursrecht, voorheen geregeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten en sinds 1 januari 2024 geregeld in de Omgevingswet, houdt in dat de gemeente het recht van eerste koop krijgt op een onroerende zaak. Dit betekent dat wanneer een eigenaar besluit zijn onroerende zaak te verkopen hij deze eerst moet aanbieden aan de gemeente. Een voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd op percelen waaraan een niet-agrarische functie is toegedacht of op moderniseringslocaties waarvan het huidige gebruik afwijkt van de nieuwe bestemming. Het voorkeursrecht is een instrument voor grondbeleid dat overheden, zoals een gemeente, helpt om meer grip te krijgen op ruimtelijke ontwikkelingen en die daardoor beter te kunnen sturen. Verder is het een middel om grondprijzen te beheersen en te zorgen dat gronden beschikbaar komen voor publieke doeleinden zonder dat er speculatieve prijsstijgingen plaatsvinden. Daarom is in het tweede lid van artikel 19.1 van de Omgevingswet ook de mogelijkheid opgenomen voor een college van burgemeester en wethouders om voorafgaand aan het vestigen van het voorkeursrecht door de raad, zonder zienswijzeprocedure, een tijdelijk voorkeursrecht met een geldigheidsduur van drie maanden te vestigen.

Voorwaarden
Het vestigen van een voorkeursrecht is weliswaar een discretionaire bevoegdheid, maar er zijn wel een aantal voorwaarden in de Omgevingswet genoemd waaraan moet zijn voldaan om een voorkeursrecht te kunnen vestigen. Die voorwaarden staan met betrekking tot onderhavige zaak in artikel 9.1, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet. Daarin staat dat in de voorkeursrechtbeschikking een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie aan een bepaalde locatie moet zijn toegedacht waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke, of provinciale respectievelijk nationale omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.

Uit het door bezwaarden bestreden besluit blijkt dat aan bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan. Het realiseren van een beperkt windenergieproject, in casu het bouwen van vier windturbines met de daarbij behorende voorzieningen zoals buffers, funderingen van toegangswegen en stations ten behoeve van de levering van elektriciteit aan het openbare net op het betreffende perceel grond, is namelijk een niet-agrarische functie en wijkt dus af van het bestaande agrarische gebruik. Ook is de nieuw toegedachte functie, niet opgenomen in een gemeentelijke dan wel provinciale respectievelijk nationale omgevingsvisie of een programma en is ook niet toegedeeld in een omgevingsplan.

Verder constateert de commissie dat in artikel 9.3, derde lid van de Omgevingswet is bepaald dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, tweede lid, binnen drie maanden na het ingaan ervan vervalt of, als dat eerder is, op het tijdstip dat een voorkeursrecht als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, ingaat.

In onderhavig geval is het besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht door het college op 9 januari 2024 genomen en bij besluit van 26 maart 2024 door de raad bevestigd c.q. vervangen door een door de raad genomen besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht.

Dit betekent op grond van eerder genoemd artikel 9.3, derde lid, van de Omgevingswet dat het besluit van het college wordt geacht van rechtswege te zijn vervallen en te zijn vervangen door het raadsbesluit. Omdat dit binnen de genoemde 3 maanden is gebeurd, is de werking van het voorkeursrecht ononderbroken in stand gebleven.

Nu blijkt dat aan de voorwaarden is voldaan concludeert de commissie dat in eerste instantie het college en in tweede instantie de gemeenteraad op grond van de bepalingen in de Omgevingswet gerechtigd waren om een voorkeursrecht op eerder genoemd perceel te vestigen.

Discretionaire bevoegdheid
Omdat het gaat om een discretionaire bevoegdheid is het echter niet voldoende om alleen te constateren dat aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan. Op grond van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht is een bestuursorgaan namelijk ook gehouden de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af te wegen, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Ook mogen op grond van het tweede lid van genoemd artikel de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Verder moet op grond van artikel 3:46 van de Awb een besluit berusten op een deugdelijke motivering en uiteraard moet ook zijn voldaan aan overige beginselen van behoorlijk bestuur zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het fair playbeginsel. In het navolgende zal het bestreden besluit worden getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Bij toetsing aan bovengenoemde beginselen van behoorlijk bestuur hecht de commissie er aan om op te merken dat het vestigen van een voorkeursrecht op een perceel grond voor betrokkenen vaak een besluit met grote impact is. Zowel uit het bezwaarschrift maar ook uit hetgeen tijdens de hoorzitting is gezegd komt naar voren dat bezwaarden dat inderdaad ook zo hebben ervaren. Het feit dat het collegebesluit als een voldongen feit werd gepresenteerd, is door bezwaarden als een koude douche ervaren. De commissie kan zich goed voorstellen dat dit zo door bezwaarden is ervaren, maar is met het college van mening dat dit voortvloeit uit de wettelijke bepalingen. Immers, juist doordat het besluit van het college direct kon worden genomen, wordt voorkomen dat speculanten tijdens een procedure alvast grondposities innemen en zo de prijs en de beschikbaarheid van de gronden negatief kunnen beïnvloeden.

Bezwaar ontbreken grondslag
Bezwaarden geven aan dat de grondslag voor het besluit ontbreekt omdat het voorkeursrecht op een veel te groot gebied is gevestigd. Lang niet al die percelen zijn nodig voor de gewenste ontwikkeling en daarom ontbreekt de noodzaak. Daar komt nog bij dat de grondeigenaren tot op heden niet zijn ingegaan op aanbiedingen van ontwikkelaars.
Met betrekking tot het grote aantal percelen dat is aangewezen, is door het college in zijn verweerschrift gesteld dat dit is gedaan omdat nog niet duidelijk is wat de exacte locatie moet worden van eventuele windturbines. Dit is uiteindelijk van vele factoren afhankelijk; de locaties van andere windturbines, ecologie, windvang, de daaraan verbonden businessafspraken en uiteraard de afspraken die gemaakt kunnen worden met de grondeigenaren. Het is dan niet verstandig om al vooraf beperkingen te gaan aanbrengen aldus het college.

Bovengenoemde overwegingen met betrekking tot de locatiekeuze komen de commissie niet onjuist voor.

Zij vindt daarvoor ook steun in een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 20 mei 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:2011. In rechtsoverweging 17.1 staat het volgende:

"Verweerder heeft gebruik gemaakt van de bevoegdheid in artikel 5, eerste lid van de Wvg, om al voor de aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan een voorkeursrecht te vestigen. Hiermee kan verweerder in een vroeg stadium slagvaardig optreden om te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd, bijvoorbeeld doordat prijsopdrijvende transacties plaatsvinden die de financiële uitvoerbaarheid van het plan onder druk zetten. Gelet op het doel van de wettelijke bevoegdheid en het vroege stadium waarin deze bevoegdheid wordt uitgeoefend, mocht verweerder de 142 percelen in het gebied aanwijzen. De keuze voor de plek waar het windpark in het gebied precies zal worden gevestigd, is immers nog niet gemaakt. Dat gebeurt bij de voorbereiding van het bestemmingsplan. Verweerder is niet gehouden om op perceelsniveau aan te geven welke bestemming zal worden toegekend. Ook hoeft niet voor elk in de aanwijzing betrokken perceel duidelijk te zijn of het kan worden ingepast in het plan tot ontwikkeling van een kleinschalig windpark. Gelet hierop is de keuze van verweerder om het voorkeursrecht te vestigen op alle 142 percelen, niet in strijd met de tekst of doelstelling van artikel 5, eerste lid van de Wvg

Met name het onderstreepte gedeelte is van belang voor onderhavige zaak en maakt duidelijk dat het voorkeursrecht op een groot aantal percelen tegelijkertijd kan worden gelegd en dat dit niet in strijd is met de tekst of doelstelling van de Wet voorkeursrecht gemeenten, waarvan de bepalingen sinds 1 januari 2024 zijn opgenomen in de Omgevingswet. Daarbij is het goed om te vermelden dat uit de Tekst & Commentaar op de Omgevingswet blijkt dat de wetgever bij overname van de in artikel 9.1. Omgevingswet gekozen kerninstrumenten zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijke bepalingen is gebleven. De tekst is alleen daar waar nodig aangepast aan de terminologie van de Omgevingswet.

Voor wat betreft het bezwaar dat er tot op heden nog geen aanbiedingen zijn gedaan door ontwikkelaars, merkt de commissie op dat in de door de raad vastgestelde reactienota zienswijzen uitgebreid is ingegaan op dit argument. Daaruit blijkt dat ontwikkelaars wel degelijk actief zijn in het betreffende gebied, al is er tot op dit moment inderdaad nog geen grondeigenaar die een overeenkomst met een ontwikkelaar heeft afgesloten. Overigens wijst de commissie er op dat het naar haar mening ook niet noodzakelijk is dat ontwikkelaars al actief bezig moeten zijn met grondverwerving vooraleer een voorkeurrecht kan worden gevestigd. Dit blijkt ook wel uit het in het verweerschrift aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:RVS:2020:1156. r.o.51). Daarin staat dat de wetgever met de totstandkoming van de Wet voorkeursrecht gemeenten 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. Uit het feit dat juist speculatie moet worden tegengegaan, maakt de commissie op dat al in een vroeg stadium een voorkeursrecht kan worden gevestigd en dat niet behoeft te worden afgewacht of ontwikkelaars c.q. speculanten daadwerkelijk actief gaan worden.

Bezwaar ontbreken goede ruimtelijke onderbouwing

Voor wat betreft het bezwaar dat een goede ruimtelijke onderbouwing ontbreekt en er onvoldoende rekening is gehouden met de weidevogels is de commissie met verweerder van mening dat de planologische afweging en de ecologische toetsing van de toegedachte bestemming pas in een later stadium aan de orde zijn. Voor het vestigen van een voorkeursrecht is in principe voldoende dat op grond van wettelijke en provinciale criteria de toegedachte bestemming mogelijk zou zijn, dan wel niet feitelijk onmogelijk is. In de eerder in dit advies genoemde uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant wordt dit in rechtsoverweging 23.1 ook bevestigd. Daarin staat het volgende.

"De rechtbank stelt voorop dat de bevoegdheid tot het vestigen van het voorkeursrecht een discretionaire bevoegdheid is, waarvan de uitoefening in beginsel door de rechter terughoudend wordt getoetst. Daarbij is van belang dat er nog nadere besluitvorming dient plaats te vinden voordat de toegedachte bestemming kan worden gerealiseerd. In dat kader dienen de door eisers aangevoerde belangen en argumenten mee te wegen. De vestiging van het voorkeursrecht is geen planologisch besluit. Het is uitsluitend een besluit om de regierol van de gemeente te waarborgen en om buitensporige prijsopdrijving te voorkomen. Het is dan ook niet de bedoeling dat in de procedure tegen een vestigingsbesluit al wordt beoordeeld of de bestemming wel in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening of wordt voldaan aan de milieunormen. Dat neemt niet weg dat de aspecten die eisers noemen een rol kunnen spelen bij de vestiging van een voorkeursrecht, maar die rol is beperkt tot de uitvoerbaarheid van de toegedachte bestemming. Voor het oordeel dat verweerder in redelijkheid niet tot de vestiging van het voorkeursrecht heeft kunnen komen, bestaat slechts grond, indien het op voorhand duidelijk zou zijn dat het beoogde kleinschalige windpark niet gerealiseerd zou worden. Het gaat dus om evidente belemmeringen om ter plaatse een kleinschalig windpark te realiseren"

Voor wat betreft de laatste zin van het citaat ziet de commissie wel aanleiding om het bezwaar met betrekking tot de opname van de bedrijfswoning en bedrijfsbebouwing in het voorkeursrechtgebied nog nader te beschouwen. Immers, met betrekking tot de bedrijfswoning kan gesteld worden dat, gelet op de geluidsnormen, binnen een te bepalen straal van die bedrijfswoning geen windturbines mogen worden geplaatst. Er is dan wel degelijk sprake van een evidente belemmering. Dit geldt temeer omdat door de raad ook een motie is aangenomen dat er voor de realisering van windturbines niet zal worden onteigend en dat betekent dat de kans dat de woning zelf mogelijk zal verdwijnen of aan zijn bestemming zal worden onttrokken erg klein tot bijna nihil is. Aan de andere kant is het ook een feit dat bij de realisering van windturbines er buffers, funderingen van toegangswegen en stations ten behoeve van de levering van elektriciteit aan het openbare net, moeten worden gerealiseerd. Deze werken en bouwwerken zouden misschien wel kunnen worden aangelegd binnen de eerder genoemde straal rondom de bedrijfswoning en bedrijfsbebouwing. De commissie is daarom van mening dat gelet hierop zowel het college als de raad niet onrechtmatig hebben gehandeld door de bedrijfsbebouwing mee te nemen in het gebied waarvoor het voorkeursrecht geldt. De commissie geeft echter wel in overweging om bij de beslissing op het bezwaar de mogelijkheid te onderzoeken om een zone (op basis van de minimaal tot een windmolen benodigde afstand) rondom de bedrijfswoning en bedrijfsbebouwing uit te zonderen van het gebied waarvoor het voorkeursrecht geldt om zo gedeeltelijk aan het bezwaar tegemoet te komen.

Bezwaar afweging van belangen

Bezwaarden zijn van mening dat er onvoldoende rekening is gehouden met hun belangen. Door het vestigen van het voorkeursrecht zullen gronden minder waard worden. Verder wordt het ook moeilijker het bedrijf uit te breiden aangezien een aantal buren ook hun percelen eerst bij verkoop aan de gemeente zal moeten aanbieden. Daarnaast is het ook de verwachting dat de financiering van het bedrijf moeilijker zal worden.

Het college geeft aan dat de hierboven genoemde gevolgen niet zijn aangetoond of onderbouwd. Ook is het bedrijfseconomisch lastig voor te stellen dat de gronden door het voorkeursrecht minder waard zijn geworden, omdat grond waarop een windturbine wordt ontwikkeld namelijk juist meer waard is en zelfs aantrekkelijk is voor speculatie. In het verweerschrift is ook aangegeven waarom dit het geval is.

De commissie constateert dat in de reactienota zienswijzen die tegelijkertijd met het vestigen van het voorkeursrecht door de raad is vastgesteld, uitgebreid is ingegaan op de hiervoor genoemd bezwaargronden die ook in de zienswijzeprocedure door bezwaarden zijn aangevoerd.

De conclusie in de reactienota was dat het bedrijf van bezwaarden door het vestigen van het voorkeursrecht niet op slot zit en dat investeren mogelijk blijft. De raad heeft bij het besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht kennisgenomen van de reactienota en die nota vastgesteld. In die zin heeft bij het nemen van de besluit wel degelijk een belangenafweging plaatsgevonden. Dat bezwaarden niet met de uitkomst van die belangenafweging en de reactienota kunnen instemmen is mogelijk, maar het had dan wel in de rede gelegen dat ze in het bezwaarschrift hun bezwaren daartegen nader zouden hebben onderbouwd. Nu dat niet het geval is, kan de commissie niet anders concluderen dan dat de belangenafweging wel heeft plaatsgevonden. Aangezien er geen redenen zijn aangevoerd om te veronderstellen dat die belangenafweging niet correct is geweest en de reactie(s) op de ingediende zienswijze(n) de commissie ook niet onredelijk voorkomen, gaat de commissie uit van de juistheid daarvan.

Fair balance

Onder "fair-balance" in het kader van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) wordt het principe verstaan dat er een evenwicht moet zijn tussen de eisen van het algemeen belang van de gemeenschap en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu. Dit is van toepassing op situaties waarin overheidsbeleid of wetgeving mogelijk inbreuk maakt op eigendomsrechten of andere rechten. Als bijvoorbeeld een overheid eigendomsrechten reguleert, moet dit niet op een dusdanig willekeurige of excessieve manier gebeuren dat de eigenaar effectief van zijn eigendomsrechten wordt beroofd.

Bij toetsing aan het fair-balance principe concludeert de commissie dat niet kan worden gesteld dat er in dit geval sprake is van een willekeurige of excessieve inbreuk op het eigendomsrecht. De commissie is van mening dat het besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht zorgvuldig tot stand is gekomen, waarbij zowel in het collegebesluit als het raadsbesluit zorgvuldig en uitgebreid is geformuleerd wat de reden voor het vestigen van het voorkeursrecht is en waarom die juist voor de in besluit genoemde percelen geldt. Verder is er ook geen sprake van dat er actief wordt getornd aan het eigendomsrecht. Het enige gevolg van het vestigen van een voorkeursrecht is dat bij de verkoop van het perceel het perceel eerst aan de gemeente moet worden aangeboden. Er is dus geen sprake van gedwongen verkoop. Als de eigenaar zijn perceel niet wil verkopen verandert er niets. En wil de eigenaar wel verkopen dan is de gemeente gehouden om een marktconforme prijs te bieden.

Fair play beginsel

Naast het fair balance beginsel is er ook nog het fair play beginsel. Daaronder wordt verstaan dat een bestuursorgaan de burger zorgvuldig moet behandelen. Het betekent dat het bestuursorgaan bij het nemen van het besluit geen vooringenomenheid mag tonen en zich open en eerlijk moet gedragen. Dit beginsel waarborgt dat publieke zaken zonder partijdigheid worden uitgevoerd en dat burgers hun rechten op een eerlijke manier kunnen uitoefenen.

Ook bij toetsing aan dit beginsel constateert de commissie dat het college en de raad zorgvuldig te werk zijn gegaan. Zo is met de eigenaren van de percelen grond waarop het voorkeursrecht is gevestigd persoonlijk contact geweest en is het collegebesluit persoonlijk bekend gemaakt aan de betrokkenen. Ook zijn de zienswijzen in de reactienota zorgvuldig beoordeeld.

Evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de nadelige gevolgen van een besluit in verhouding moeten staan tot het doel dat met het besluit moet worden bereikt, het besluit mag niet onevenredig uitwerken.

De evenredigheidstoets heeft een ontwikkeling doorgemaakt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft over het beoordelingskader voor de evenredigheidstoetsing een belangrijke uitspraak gedaan (zie AbRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 en meer recentelijk ECLI:NL:RVS:2023:722 en ECLI:NL:RVS:2024:190). Uit de eerst genoemde uitspraak wordt duidelijk dat bij het nemen van een besluit in ieder geval 3 onderwerpen van belang zijn:

- Geschiktheid: is het besluit geschikt om het doel te bereiken.
- Noodzakelijkheid: is het besluit noodzakelijk om het doel te bereiken.
- Evenwichtigheid: is de op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend voor de belanghebbende, gelet op de omstandigheden van het geval en de inbreuk op de belangen van betrokkenen.

Relevant is verder dat de evenredigheidstoets niet beperkt is tot een standaardbeoordeling van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid. De intensiteit van toetsing is afhankelijk van veel factoren, zoals:

- De aard en mate van beleidsruimte van het bestuursorgaan;
- De aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen;
- De aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt.

Als de belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever moeten zijn.

Bij toetsing van het bestreden besluit aan bovengenoemde factoren is allereerst van belang welk doel met het besluit moet worden bereikt. Uit de stukken blijkt dat de provincie heeft aangegeven per 1 januari 2024 initiatieven voor windenergie toe te laten en dat daarom het college snel de regie op het gebied van windenergie wilde krijgen. Op die manier kan worden voorkomen dat er ongewenste commerciële initiatieven worden ingediend, waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met de omgeving en of de grondeigenaren. Dat kan met het vestigen van een voorkeursrecht.

De commissie is van mening dat gelet op het doel van het besluit het vestigen van het voorkeursrecht een geschikt instrument is en ook noodzakelijk. Immers, alleen door het vestigen van een voorkeursrecht kan de gemeente grip houden op de eigendomssituatie van de gronden en speculatie voorkomen. Het is verder ook niet zo dat het voorkeursrecht onbeperkt blijft gelden, omdat het voorkeursrecht vervalt als niet binnen 3 jaar een omgevingsvisie of omgevingsplan is vastgesteld. Een veel verder gaande inbreuk op het eigendomsrecht zou zijn als gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden in de Onteigeningswet, maar de raad heeft besloten dat daar geen sprake van kan zijn.

Voor wat betreft de vraag of het besluit voor bezwaarden onevenredig bezwarend is, merkt de commissie op dat het inherent is aan het gebruik van het wettelijk instrument tot het vestigen van een voorkeursrecht dat daar een beperkende werking van uit gaat. Dit is echter maar een beperkte inbreuk. Voor de onderbouwing van deze stelling verwijst de commissie naar een uitspraak van de Afdeling waar het college in zijn verweerschrift ook naar heeft verwezen (ECLI:NL:RVS:2014:3786, r.o. 4.5). Daarin staat het volgende:

"Zoals de Afdeling voorts eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2009 in zaak nr. 200803878/1) is bij het vestigen van een voorkeursrecht weliswaar sprake van een inbreuk op het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, doch vindt deze inbreuk plaats in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de Wvg, terwijl niet kan worden gezegd dat daarbij niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door die wet nagestreefde algemene belang en de fundamentele rechten van de eigenaar.

Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat het wettelijke voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht maakt. Niet kan worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de rechten van de eigenaar. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat de eigenaar van het perceel waarop het voorkeursrecht is gevestigd niet langer de hem toekomende eigendomsrechten zou kunnen uitoefenen, doch uitsluitend dat hij - indien hij tot vervreemding zou willen overgaan - eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen de gronden te kopen."

Gelet op het bovenstaande moet worden geconcludeerd dat het met de vestiging van het voorkeursrecht beoogde doel, namelijk meer grip op de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en het voorkomen van speculatie, goed kan worden bereikt en niet valt in te zien dat dit beoogde doel ook middels een ander, wellicht minder bezwarend, besluit had kunnen worden bereikt. Het bestreden besluit was derhalve noodzakelijk en gelet op de hiervoor gehaalde uitspraken van de Afdeling voor bezwaarden ook niet onevenredig beperkend.

4.4 Conclusie

Samenvattend concludeert de commissie dat de gemeenteraad het besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht ex artikel 9.1, eerste lid, Omgevingswet op het perceel kadastraal bekend gemeente IJsselham, sectie R, nummer 415 terecht en op goede gronden heeft genomen.

5 Proceskostenvergoeding

De heer mr. J.T. Fuller van Benthem Gratama advocaten heeft namens bezwaarde verzocht om een proceskostenvergoeding als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, Awb. Dit lid bepaalt dat de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan op verzoek van de belanghebbende worden vergoed, voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. In deze zaak is daar geen sprake van, waardoor bezwaarde niet in aanmerking komt voor een vergoeding van de gemaakte kosten.

6 Advies

Gelet op het bovenstaande adviseert de commissie:

1. bezwaarden in hun bezwaren ontvankelijk te verklaren;
2. de bezwaren ongegrond te verklaren;
3. bij de beslissing op bezwaar in overweging te nemen om de bedrijfswoning- en bedrijfsbebouwing van bezwaarden uit te zonderen van het gebied waarvoor het voorkeursrecht geldt;
4. het verzoek om proceskostenvergoeding af te wijzen.

de commissie bezwaarschriften,

de voorzitter	de secretaris
mr. H. Kruize	C.D. Charité

Steenwijkerland

Bijlage 1

Benthem Gratama
advocaten

Aantekenen
Het College van Burgemeester en Wethouders
van de Gemeente Steenwijkerland
Postbus 162
8330 AD STEENWIJK

Tevens verzonden per aangetekende mail Info@steenwijkerland.nl en arnold.vedder@steenwijkerland.nl

Datum:	20 februari 2024
Onze ref.:	F De Haan/**Gemeente Steenwijkerland*** 240102 JF/HI
Uw ref.:	2024-000407
Behandelaar:	mr. J.T. Fuller, advocaat
Direct tel. nr.:	+31 (0)6 510 062 23
Direct fax nr.:	+31 (0)38 421 85 73
E-mailadres:	jtfuller@benthemgratama.nl

Betreft:
Bezwaarschrift van de heer F.M. De Haan, woonachtig Ossenzijlerweg 2 te 8375 EA Oldemarkt en Melkveebedrijf De Haan (VOF) gevestigd aan de Ossenzijlerweg 2 te 8375 EA Oldemarkt, gericht tegen het besluit van het College van Burgemeester en Wethouders van de Gemeente Steenwijkerland, d.d. 9 januari 2024 tot het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht ex artikel 9.1. lid 2 Omgevingswet op het perceel Gemeente IJsselham, sectie R, nummer 415, groot 19.89.72 ha
Het betreft in deze zaaknummer 2024 – 000407, De Haan is volgnummer 11 op de perceellijst

Geacht College,

De heer F.M. De Haan, woonachtig Ossenzijlerweg 2 te 8375 EA Oldemarkt en Melkveebedrijf De Haan (VOF) gevestigd aan de Ossenzijlerweg 2 te 8375 EA Oldemarkt (hierna: gezamenlijk De Haan), stellen bij deze bezwaar in tegen het besluit van het College van Burgemeester en Wethouders van de Gemeente Steenwijkerland, d.d. 9 januari 2024 tot het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht ex artikel 9.1. lid 2 Omgevingswet op het perceel Gemeente IJsselham, sectie R, nummer 415, groot 19.89.72 ha

Het betreft in deze zaaknummer 2024 – 000407, De Haan is volgnummer 11 op de perceellijst

Een afschrift van dit besluit wordt bijgevoegd als **productie 1**. U ontvangt dit bezwaarschrift per aangetekende post en per aangetekende mail binnen de daartoe gestelde termijn.

Feiten

De heer F.M. De Haan is melkveehouder. Het perceel Gemeente IJsselham, sectie R, nummer 415, groot 19.89.72 ha is zijn eigendom. De heer De Haan heeft met zijn vrouw, mevrouw L.E.M. De Haan, melkveehouderij De Haan VOF. De gronden worden door deze VOF gebruikt. Het bedrijf omvat in totaal ongeveer 52 hectare. U heeft voorkeursrecht gevestigd op een perceel van 19 ha. Dit is derhalve een groot deel van het bedrijf. Van de 52 hectare is zo'n 28 ha eigendom. De rest is erfpacht. Daarbij komt dat het voorkeursrecht ook wordt gevestigd op het erf en de gebouwen. Hiertegen wordt zeer nadrukkelijk bezwaar gemaakt.

Dit bedrijf is sinds 2022 gevestigd op het perceel Ossenzijlerweg 2 te Oldemarkt. Het bedrijf is recentelijk verplaatst. De Haan is enorm geschrokken van uw besluit. Een besluit tot het vestigen van een voorkeursecht heeft volgens uw College geen directe gevolgen.

Voor De Haan geldt dat het besluit onmiddelijke directe gevolgen heeft. De Haan heeft vanaf dit moment de permanente zorg dat hij een groot deel van zijn bedrijfsoppervlak kwijt gaat raken aan een ruimtelijk ontwikkeling. Zolang hierover geen duidelijkheid ontstaat zit het bedrijf op slot. Investeren zal niet meer mogelijk zijn.

De Haan kan zich dan ook niet verenigen met uw besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht. Hij meent dat u hiertoe niet de juiste procedures volgt en heeft gevolgd. De Haan meent ook dat er onvoldoende (planolgische) grondslag bestaat om tot het vestigen van een voorkeursrecht over te gaan. Zij lichten dit toe.

Bezwaren

Uw besluit d.d. 9 januari 2024 was voor De Haan een grote verassing. Voor zover De Haan uit het besluit kunnen opmaken heeft u voorkeursrecht gevestigt op het perceel kadastraal bekend Gemeente IJsselham, sectie R nr. 415, groot 19.89.72 m2. Het betreffende perceel heeft een agrarische bestemming.

U baseert uw besluit op artikel 9 lid 2 van de Omgevingswet. In de toelichting geeft u aan dat u met partners in de regio afspraken heeft gemaakt inzake verduurzaming. Deze doelstelling kunt u

bereiken door naast zonnepanelen op dak en land ook windturbines te ontwikkelen. De Provincie Overijssel heeft aangegeven initiatieven van ontwikkelaars van windturbines vanaf 1 januari 2024 toe te laten.

Voor uw College is dit aanleiding voorkeursrecht te vestigen op de percelen in de Gemeente waar volgens geldende normen en het provinciale beleid windturbines mogelijk zijn.

Artikel 9 lid 1 van de Omgevingswet bepaalt in welke gevallen voorkeursrecht zou kunnen worden gevestigd. U lijkt zich te baseren op artikel 9 lid 1 suc c, op basis hiervan kan voorkeursrecht worden gevestigd indien in de voorkeursbeschikking aan de locatie een niet agrarische functie of een moderniseringslocatie wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.

U vestigt voorkeursrecht op een enorme hoeveelheid agrarische grond om te voorkomen dat ontwikkelaars wellicht grondeigenaren gaan benaderen. Deze veronderstelling is zodanig onrealistisch dat De Haan meent dat er onvoldoende grondslag bestaat om voorkeursrecht te vestigen.

De Haan meent dat voor wat betreft de percelen waarop u voorkeursrecht vestigt nog geen enkele ruimtelijke onderbouwing aanwezig is waaruit blijkt dat op deze percelen windturbines zouden kunnen worden opgericht. De Haan meent derhalve dat u in strijd met artikel 9 van de Omgevingsbesluit besloten heeft voorkeursrecht te vestigen.

Indien al geoordeeld zou worden dat u op goede gronden voorkeursrecht heeft gevestigd dan blijkt uit uw besluit niet waarom het perceel van De Haan aangewezen diende te worden. Het bedrijf is verplaatst en wil zich als melkveehouderij handhaven. Zoals aangegeven, uw besluit maakt het voorzetten van het bedrijf welhaast onmogelijk.

Uw besluit dient oo te worden getoetst aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Uw besluit is dan ook niet zorgvuldig en onjuist gemotiveerd tot stand gekomen. U heeft geen rekening gehouden met de belangen van De Haan.

Voor zover De Haan uit het besluit opmaakt wordt het voorkeursrecht ook gevestigd op zijn erf en de gebouwen (waaronder de woning?). Hiertegen bestaan van de zijde van De Haan enorm grote bezwaren. Het vestigen van voorkeursrecht op het erf en de gebouwen is in strijd met artikel 9 en verder van de Omgevingswet.

Alles overwegende meent De Haan dat uw besluit in strijd is met de Omgevingswet en de algemenen beginselen van behoorlijk bestuur zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.

Benthem Gratama
advocaten

De Haan behoudt zich het recht voor deze bezwaren aan te vullen. Hij verzoekt dit bezwaar ook mondeling toe te mogen lichten.

Conclusie

De heer F. De Haan en melkveehouderij De Haan verzoeken u het besluit tot het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht ex artikel 9.1. lid 2 Omgevingswet op het perceel Gemeente IJsselham, sectie R, nummer 415, groot 19.89.72 ha, te vernietigen.

Zij verzoeken u voorts hen een tegemoetkoming te doen toekomen vanwege de Gemeente kosten voor juridische bijstand.

Hoogachtend,

J.T. Fuller

Benthem Gratama
advocaten

Aantekenen
Het College van Burgemeester en Wethouders
van de Gemeente Steenwijkerland
Postbus 162
8330 AD STEENWIJK

Per aangetekende mail:
info@steenwijkerland.nl; arnold.vedder@steenwijkerland.nl; wilma.mondria@steenwijkerland.nl

Datum:	16 mei 2024
Onze ref.:	**Haan, Melkveebedrijf de/Gemeente Steenwijkerland*** 240102 JF/HI
Uw ref.:	**2024-003398**
Behandelaar:	mr. J.T. Fuller, advocaat
Direct tel. nr.:	+31 (0)6 510 062 23
Tel. secretaresse:	+31 (0)38 428 00 72
E-mailadres:	jtfuller@benthemgratama.nl

Betreft:
Aanvulling op de gronden van bezwaar van de heer F.M. de Haan en Melkveebedrijf De Haan d.d. 20 februari 2024

Geacht College,

De heer F.M. de Haan, Ossenzijlerweg 2, 8375 EA Oldemarkt en Melkveebedrijf (v.o.f.) gevestigd aan de Ossenzijlerweg 2, 8375 EA Oldemarkt (hierna De Haan), stelden op 20 februari 2024 bezwaar in tegen het besluit van het College van Burgemeester en Wethouders van de Gemeente Steenwijkerland d.d. 9 januari 2024 tot het vestigen van een voorlopig voorkeursecht ex artikel 9.1. lid 2 Omgevingswet op het perceel Gemeente IJsselham, sectie R, nr. 415 groot 19.98.72 ha.
Op 26 maart 2024 heeft de Gemeenteraad van de Gemeente Steenwijkerland dit voorkeursrecht bevestigd.

U geeft in uw brief d.d. 15 april 2024 aan dat de bezwaren thans geacht te zijn gericht tegen het besluit van de Gemeenteraad d.d. 26 maart tot bevestiging van het voorkeursrecht. U stelt de heer

Benthem Gratama Advocaten B.V. heeft de bemoeiingsplicht [illegible] van haar advocaten verzekerd. Onze aansprakelijkheid wordt beperkt tot het bedrag dat in voorkomende gevallen onder deze verzekering voor uitbetaling in aanmerking komt. Alle [illegible] worden aanvaard en uitgevoerd [illegible] de algemene voorwaarden van Benthem Gratama advocaten B.V. [illegible] zijn [illegible] op [illegible] brief papier.

Burg. van Roijenvingel 2
8011 CS Zwolle
Postbus 1036
8001 BA Zwolle
Kvk-nr. 06383780
T 038 428 00 77
info@benthemgratama.nl
www.benthemgratama.nl

en mevrouw De Haan en het Melkveebedrijf De Haan in de gelegenheid de bezwaren uiterlijk 17 mei 2024 aan te vullen. In deze brief gaat De Haan hiertoe over. U ontvangt deze brief per aangetekende mail en per aangetekende post.

Voor de volledigheid voegt De Haan als **bijlage 1** bij de d.d. 23 februari 2024 bij de Gemeenteraad ingebrachte zienswijze. Hetgeen gesteld in het bezwaarschrift en in de zienswijze geldt nog altijd

Aanvullend
De bezwaren van De Haan worden als indiener 4 meegenomen in het raadsbesluit.

Het bevreemdt De Haan dat na de vestiging van het voorkeursrecht beperkt overleg met de Gemeente heeft plaatsgevonden. Hij heeft nu een uitnodiging voor een overleg op 5 juni a.s.

De Haan wenst aanvullend op zijn bezwaren het volgende op te merken. In de omgeving zijn veel weidevogels. Ook De Haan meent dat deze moeten worden behouden. De vraag is welke gevolgen de aanwezigheid van windturbines heeft voor de weidevogels. Als **bijlage 2** wordt een rapport overgelegd van Bureau Waardenburg waarin in wordt gegaan op de gevolg voor weidevogels indien windturbines worden opgericht. De vraag is of de weidevogels er niet voor zorgen dat op de percelen van De Haan geen windturbines kunnen worden gebouwd. Uit de besluitvorming blijkt dat dit onderdeel niet is meegewogen bij de besluitvorming om te komen tot de vestiging van het voorkeursrecht. Nu dit onderwerp geen onderdeel uitmaakt van het besluit kan het besluit in haar huidige vorm geen stand houden.

In het raadsbesluit geeft u aan dat bij de De Haan juist bewust voorkeursrecht is gevestigd. De Haan meent dat gelet op het feit dat geen van de partijen met een dergelijke partij een dergelijke overeenkomst is aangegaan duidelijk wordt dat er geen interesse bestaat, althans dat grondeigenaren in eerste instantie hun eigen bedrijf wensen voort te zetten en dat er dus geen noodzaak is voorkeursrecht te vestigen.

U stelt voorts dat het waarschijnlijk is dat de grond met voorkeursrecht in waarde is toegenomen. De Haan vraagt zich af waarop dit gebaseerd is. U stelt dit maar De Haan zou dit graag toegelicht zien. De Haan meent dat de waarde is gedaald. Een koper (agrariër) heeft op dit moment geen interesse.

De conclusie dat zijn bedrijf niet op slot zit kan De Haan niet volgen. Er is op dit moment voor De Haan bijvoorbeeld geen mogelijkheid om financiering te verkrijgen vanwege het gevestigde voorkeursrecht.

In het besluit wordt gesteld dat eventuele turbines niet op de plek komen waar nu woningen of gebouwen staan. Dit betekent niet dat het voorkeursrecht op het gehele perceel behoeft te worden gelegd. De Haan verzoekt dit te verduidelijken. U kunt toch een deel van een perceel aanwijzen.

Over de grondslag van het besluit wordt in het bezwaar ingegaan. De Haan heeft hier niet aan toe te voegen. Hij zal dit tijdens de mondelinge behandeling doen.

Conclusie

De Haan verzoekt het besluit d.d. 26 maart 2024 tot bevestiging van het besluit van het College van Burgmeester en Wethouders d.d. 9 januari 2024 te vernietigen en te besluiten het besluit tot voorlopige aanwijzing te vernietigen. De Haan verzoekt u om een vergoeding vanwege de gemaakte kosten van juridische bijstaan.

Met vriendelijke groet,

J.T. Fuller

Bijlage(n):

1. **Zienswijze d.d. 23 februari 2024**
2. **Rapport Bureau Waardenburg d.d. 6 januari 2020**

Steenwijkerland

Bijlage 2

BEHANDELING BEZWAAR

Betreft:	Bezwaar tegen college- en raadsbesluit vestiging voorkeursrecht, respectievelijk besluit 2024_B&W_00010 en 2024–RAAD-00010.
Behandeld door:	De heer Arnold Vedder

1. Inleiding

Op 9 januari jl. heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Steenwijkerland (college) besloten om op grond van artikel 9.1 lid 2 van de Omgevingswet een voorlopig voorkeursrecht te vestigen op 12 percelen grond ten noordwesten van Oldemarkt (**bijlage 14**, procesdossier). Een van de percelen is perceel Gemeente IJsselham, sectie R, nummer 415, groot 198.972 m2. Eén van de percelen waarop De Haan zijn melkveebedrijf uitoefent.

De Haan heeft bezwaar gemaakt tegen het collegebesluit (**bijlage 7**) en heeft ook een zienswijze ingediend bij het raadsvoorstel ter bevestiging van het collegebesluit. Nadat de raad van de gemeente Steenwijkerland (de raad) op 26 maart 2024 deze zienswijze heeft beantwoord met de vaststelling van de reactienota (**bijlage 10**), heeft de raad het besluit van het college van 9 januari bevestigd dan wel heeft zij op grond van artikel 9.1 lid 1 onder c Omgevingswet een voorkeursrecht gevestigd op dezelfde percelen (**bijlage 9**).

Het bezwaar tegen het collegebesluit, telt op grond van artikel 16.32c lid 1 Omgevingswet als bezwaar tegen het besluit van de gemeenteraad. De Haan heeft naar aanleiding van het raadsbesluit de mogelijkheid gekregen zijn bezwaar aan te vullen en heeft dit ook gedaan.

In deze behandeling van het bezwaar van De Haan wordt eerst geschetst hoe en waarom het bestreden besluit tot stand is gekomen en hoe er contact is geweest met bezwaarmaker. Daarna zullen kort enkele feiten worden vermeld over bezwaarmaker en zijn bedrijf en zullen zijn bezwaren worden opgesomd. Daarop wordt eerst getoond hoe er in de besluitvorming met deze bezwaren rekening is gehouden en wordt daarna het juridisch kader weergegeven en de bezwaren verder besproken. Dat leidt tot de conclusie dat de bezwaren ongegrond zijn.

Als in het onderstaande naar bijlagen wordt verwezen die tot nog toe nog geen deel uitmaakten van het procesdossier, zijn die bij de behandeling van dit bezwaar toegevoegd en voorzien van een letter.

Inhoud behandeling bezwaar

1. Inleiding 1
2. Schets gang van zaken 3
3. Korte achtergrond vestiging voorkeursrecht 3
4. Achtergrond bezwaarmaker 4
5. Ontvankelijkheid 4
6. Gronden bezwaar 4
7. Gronden besluiten 5
8. Juridisch kader 7
   - *8.1 Toegedachte locatie en onderbouwing* 7
   - *8.2 Belangen* 9
   - *8.3 Grondslag* 9
9. Conclusie 10
10. Bijlagen (A, B, C, D en E) 11

2. Schets gang van zaken

Op 9 januari 2024 heeft het college op grond van artikel 9.1 lid 2 van de Omgevingswet een voorlopig voorkeursrecht gevestigd op 12 percelen grond ten noord westen van Oldemarkt (**bijlage 14**). Een van de percelen is perceel Gemeente IJsselham, sectie R, nummer 415, groot 198.972 m2. Het perceel van bezwaarmaker. Het besluit is daarna bekendgemaakt (**bijlage 13** door verzending per post en door bezoek aan de rechthebbenden. Daarna is het besluit ingeschreven in de openbare registers van het kadaster.

Vervolgens is gevraagd aan de raad om het collegebesluit te bevestigen op grond van artikel 9.1 lid 1 onder c Omgevingswet. Daarbij is de raad gevraagd om de ingediende zienswijzen mee te nemen. Een van de zienswijzen betrof die van De Haan en deze was vrijwel gelijkluidend aan het bezwaarschrift (vergelijk **bijlage 7** en **bijlage 5**). Op deze zienswijze is een reactienota geformuleerd en is deze door de raad vastgesteld (**bijlage 10**). Daarna heeft de raad het voorkeursrecht bevestigd (**bijlage 9**) en is dit besluit bekendgemaakt (**bijlage 8**). Voorafgaand aan de gemeenteraadsvergadering van 26 maart 2024, heeft mevrouw De Haan ingesproken bij de politieke markt van 19 maart 2024.

Tussen het vestigen van het voorkeursrecht door het college en de raad is een aantal keer contact geweest tussen de grondeigenaren en de ambtenaren van de gemeente Steenwijkerland, waaronder via bezoeken op 10 januari, 29 januari en 28 februari en een aantal malen door telefonisch contact. Recent op 29 mei, heeft een nieuwe bijeenkomst plaatsgevonden.

Naast de besluiten over het voorkeursrecht heeft de raad ook het voorstel Ruimte voor wind op (Steenwijker)land goedgekeurd (**bijlage A**). Onderdeel daarvan is dat de raad haar eerdere advies heeft bevestigd om te streven naar 100% lokaal eigendom en dat 50% van onze doelstelling voor duurzame energie 2030 van 171 Gigawatt uur (GWh) wordt ingevuld met windenergie. Dat betekent dus zo'n 85,5 GWh). Deze (bevestigde) uitgangspunten spelen mee bij de totstandkoming van de besluiten tot het (be)vestigen van het voorkeursrecht.

3. Korte achtergrond vestiging voorkeursrecht

Het voorkeursrecht is gevestigd om het mogelijk te maken dat er op betrokken percelen 4 windturbines worden ontwikkeld, dat de gemeente daarbij de regie houdt en het uitgangspunt van de gemeenteraad van 100% lokaal eigendom mogelijk kan worden bereikt. Zonder grondposities, dat wil zeggen gronden in eigendom of afspraken met grondeigenaren, is het niet mogelijk om regie te houden op de ontwikkeling van windturbines en kan 100% lokaal eigendom niet worden afgedwongen. Ruimtelijke ontwikkelingen, zoals die van windturbines, mogen namelijk alleen worden beoordeeld op grond van 'ruimtelijke criteria'. In welke mate er sprake is van lokaal eigendom valt daar niet onder. Lokaal eigendom is echter wel een manier waarop de omgeving die last heeft van windturbines ook een deel van de lusten ontvangen.

Omdat de gemeente geen zicht had of er al grondafspraken waren met grondeigenaren of pogingen waren gedaan om met grondeigenaren tot afspraken te komen en langsgaan bij de grondeigenaren mogelijk speculatie in de hand zou werken, is gekozen voor een voorkeursrecht. Verdere uitwerking van het hoe en waarom van het voorkeursrecht is te vinden in het collegevoorstel, raadsvoorstel en reactienota (respectievelijk **bijlage 14, 9 en 10**).

4. Achtergrond bezwaarmaker

De Haan heeft sinds zijn verhuizing in 2022 een melkveehouderij op onder andere het perceel waarop een voorkeursrecht op is gevestigd. Het bedrijf bestaat uit 52 ha grond, waarvan 28 ha in eigendom en 24 ha in erfpacht. Het perceel waarop het voorlopig voorkeursrecht rust, is bijna 19,9 ha groot en beslaat ook bebouwing.

5. Ontvankelijkheid

De Haan is direct geraakt door de bestreden besluit, omdat hij eigenaar is van perceel Gemeente IJsselham, sectie R, nummer 415, groot 198.972 m2, waarop het voorkeursrecht is gevestigd. Daardoor is hij belanghebbende bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Het bezwaarschrift en de aanvulling daarop zijn daarnaast binnen de wettelijke termijn ingediend en voldoen aan de in artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht gestelde ontvankelijkheidsvereisten. De Haan is daarom ontvankelijk in zijn bezwaar.

6. Gronden bezwaar

Met het bezwaar en de aanvulling daarop worden verschillende redenen gegeven waarom het oorspronkelijke besluit van het college en het uiteindelijke besluit van de raad niet in stand kunnen blijven. Deze redenen worden hieronder samengevat en gecategoriseerd:

1. Het besluit zou onvoldoende gemotiveerd zijn, want:
    a. Er zou onvoldoende planologische grondslag zijn voor het vestigen van een voorkeursrecht en daartoe zou niet de juiste procedure zijn gevolgd.
    b. Er zou geen ruimtelijke onderbouwing gegeven zijn voor het vestigen van het voorkeursrecht. Dat zou in strijd zijn met artikel 9 van het Omgevingsbesluit.
    c. Ten onrechte zou het belang van weidevogels niet zijn meegewogen in de besluitvorming.
2. Een grondslag voor het besluit zou ontbreken, want:
    a. Het voorkeursrecht is gevestigd op een enorme hoeveelheid agrarische grond om te voorkomen dat ontwikkelaars wellicht grondeigenaren gaan benaderen. Deze veronderstelling zou onrealistisch zijn, waardoor een grondslag voor het voorkeursrecht ontbreekt.
    b. Er zou geen noodzaak zijn voor een voorkeursrecht, want de grondeigenaren zijn tot op heden niet ingegaan op aanbiedingen van ontwikkelaars.
3. Het besluit zou de Haan onevenredig raken, dan wel zou er onvoldoende rekening gehouden zijn met belangen, omdat:
    a. Zijn bedrijf op slot zou zitten;
    b. Financiering niet meer mogelijk zou zijn;
    c. Hij bang is dat hij een groot deel van zijn bedrijf zal kwijtraken;
    d. Zijn bedrijf in waarde zou zijn afgenomen;
    e. Er onvoldoende rekening is gehouden met het belang van De Haan om zijn bedrijf voort te zetten;
    f. Er is geen reden zou zijn gegeven waarom het voorlopig voorkeursrecht is gevestigd op het gehele perceel inclusief bebouwing. Dit zou ook in strijd zijn met artikel 9 en verder van de Omgevingswet.

Tenslotte wordt verzocht om een vergoeding vanwege de gemaakte kosten van juridische bijstand.

7. Gronden besluiten

In het collegevoorstel, dat ten grondslag lag aan het collegebesluit (**bijlage B**), het raadsvoorstel dat ten grondslag lag aan het raadsbesluit (**bijlage bij 8**) als in de reactienota (**bijlage 10**) blijkt bij de beslissing over het voorkeursrecht niet over één nacht ijs is gegaan. Daaruit blijkt ook dat verschillende bezwaren zijn meegenomen of hier al op is ingegaan, waaronder expliciet op de bezwaren 1a en b, 2a, 3a-f.

Er is uitgelegd dat uit analyse blijkt dat de gronden geschikt zijn voor windturbines, omdat er een opstelling van 4 turbines mogelijk is en dat de gewenste regie en mate van lokaal eigendom dan vraagt dat er grip ontstaat op deze gronden. Belangrijk daarbij is dat de windladder (**bijlage C (in kleur)** ook bijlage bij reactienota en destijds een bijlage bij het college- en raadsvoorstel) en de interpretatie daarvan – geen windenergie in trede 4 en 5[1] - ertoe leiden dat maar op een paar plekken windenergie is toegestaan in Steenwijkerland.

Ook is toegelicht, zoals onder 3 ook beschreven, dat voor grip op de ontwikkeling van windturbines, er grip nodig is op grondposities. Zonder grip kan de gemeente geen regie voeren en kan niet worden voldaan aan de wens van de raad om te streven naar 100% lokaal eigendom en het goed verdelen van de lusten over de omgeving. Een voorkeursrecht kan helpen om grip te verkrijgen.

Daarbij is ook meegewogen dat een voorkeursrecht impact kan hebben op een rechthebbende omdat het de vrijheid om vrijelijk over zijn recht te beschikken beïnvloedt (kanttekening 1.1 bij het collegevoorstel en 2.1 bij het raadsvoorstel). Maar ook is overwogen dat de praktische betekenis daarvan beperkt is, omdat een rechthebbende die niets anders wil met zijn grond, nergens toe wordt gedwongen en de gemeente gehouden is om ten minste marktconform te handelen.

In de reactienota is verder uitgewerkt dat er geen grond is om aan te nemen dat het bedrijf van De Haan op slot zit, niet kan worden voortgezet of in waarde is afgenomen. Kenmerk van een voorkeursrecht is juist dat een grondeigenaar er niets van merkt, als hij zelf geen plannen heeft. De kans dat met grondafspraken uiteindelijk geld wordt verdiend, maakt dat de kans groter is dat een perceel in waarde toeneemt.

Op slot zitten of niet voortzetten is bij een voorkeursrecht dan ook niet aan de orde, dit zou misschien anders zijn in geval van onteigening. Dat is niet aan de orde en namens het college heeft de wethouder bij de behandeling in de raad ook aangegeven absoluut niet verder te willen ingrijpen in de eigendomsverhouding. Dat wil zeggen dat het college niet tot onteigening wil overgaan. De raad heeft dat nog eens bevestigd in een aangenomen motie (**bijlage D**), waarbij wordt overwogen:

> *"Er van onteigening op dit moment geen sprake is, maar wij wel van mening zijn dat het goed is om dit [onwenselijkheid van onteigening] op voorhand te benoemen om eventuele lastige situaties in de toekomst te voorkomen."*

En is verzocht:

> *"Niet over te gaan tot onteigening van gronden voor het realiseren van toekomstige windparken binnen de gemeente Steenwijkerland.*

---

[1] De norm die is gepubliceerd op 18 juli 2023 en geldend is vanaf 20 juli 2023 luidt: "alleen nog mee te werken aan windturbines in trede 1-3 van de windladder"

Bij de ontwikkeling van windparken de nadruk te leggen op samenwerking (...)"

Hieruit blijkt dat het college en de raad oog hebben (gehad) voor de belangen van de grondeigenaren, waaronder de heer de Haan.

Tenslotte is in de reactienota toegelicht, waarom het voorkeursrecht op het gehele perceel rust, omdat nog niet duidelijk is wat de exacte locatie moet worden van een eventuele turbine. Dit is uiteindelijk van vele factoren afhankelijk: de locaties van andere windturbines, ecologie, de ideale plek voor het vangen van zo veel mogelijk wind en daaraan verbonden de businesscase en uiteraard de afspraken die gemaakt kunnen worden met de grondeigenaren. Het is dan niet verstandig om al vooraf beperkingen te gaan aanbrengen.

Hieronder wordt hieraan nog het juridisch kader toegevoegd en wordt nog verder op de bezwaren ingegaan.

8. Juridisch kader

Belangrijk voor de vraag of het college en later de raad een voorkeursrecht mocht (be)vestigen is de vraag welke eisen eraan een voorkeursrecht (en de motivering, grondslag en belangenafweging) op grond van artikel 9.1 lid 2 of 9.1 lid 1 onder c van de Omgevingswet worden gesteld. Daarop wordt hieronder ingegaan. De (overige) relevante artikelen zijn te vinden in **bijlage E**.

In deze artikelen staat [onderstreping door Arnold Vedder]:

1. *"De gemeenteraad, provinciale staten of Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk, provinciaal of nationaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan:*
   a. *(...)*
   b. *(...)*
   c. *in de voorkeursrechtbeschikking <u>een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht</u> en waarvan het gebruik afwijkt van die functie en de functie niet is toegedacht in een gemeentelijke, een provinciale respectievelijk de nationale omgevingsvisie of een programma en niet is toegedeeld in een omgevingsplan.*
2. *Voorafgaand aan de vestiging van een voorkeursrecht op grond van het eerste lid kunnen het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een gemeentelijk of provinciaal voorkeursrecht vestigen, voor zover die zaak deel uitmaakt van een locatie waaraan in die beschikking <u>een niet-agrarische functie of moderniseringslocatie wordt toegedacht</u> en waarvan het gebruik afwijkt van die functie."*

8.1 Toegedachte locatie en onderbouwing

Voor dit bezwaar is het voldoende om daarbij te kijken naar het onderstreepte gedeelte en dus naar de vraag, welke eisen er gesteld worden om van een "toegedachte" niet-agrarische of moderniseringslocatie te kunnen spreken en aan welke eisen er dan aan de grondslag, motivering en belangenafweging worden gesteld. Daarvoor moet gekeken worden naar wat gold onder de voorganger van hoofdstuk 9 van de Omgevingswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) ten aanzien van artikel 5 en of 6 Wvg.[2]

Uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling)[3], volgt dat de systematiek van de Wvg meebrengt dat het voorkeursrecht kan worden gebruikt als nog onzeker is of een geplande ontwikkeling kan worden gerealiseerd. Onzekerheid hoort er dus bij en dat geldt nog meer in het geval er sprake is van een "toegedachte" locatie/bestemming en dus nog niet van een visie, programma of plan:

> *"4.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 december 2010 in zaak nr. 201004705/1/H3) brengt de systematiek van de Wvg mee dat op het moment dat het voorkeursrecht kan en dient te worden aangewend, veelal onzeker zal zijn of de geplande (her)ontwikkeling feitelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Gelet op het doel van de wet, het verschaffen van voorrang aan gemeenten bij aankoop van gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen,*

---

[2] Zie Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, Memorie van Toelichting; artikelsgewijze toelichting (Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 71: *"In de voorgestelde regeling is als uitgangpunt gehanteerd om de reikwijdte van het voorkeursrecht zo min mogelijk te wijzigen."*
Zie ook p. 226-228.

[3] ECLI:NL:RVS:2014:3786, r.o. 4.3

staat de gestelde onzekerheid niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

Dit geldt temeer bij toepassing van artikel 5 van de Wvg, welke bepaling ertoe strekt dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het huidige gebruik, opdat hij in een vroeg stadium slagvaardig kan optreden teneinde te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. Inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg is dat van de toekomstige bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat, aldus voormelde uitspraak.(...)

Voor zover de raad met het vestigen van het voorkeursrecht tevens bepaald ongewenst gebruik wenste tegen te gaan, leidt dit niet tot het oordeel dat de rechtbank heeft miskend dat de raad het voorkeursrecht niet op de gronden mocht vestigen. Uit de uitspraak van de Afdeling van 22 november 2006 in zaak nr. 200602047/1 volgt dat de wens de regierol bij ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente te behouden voldoende is ter motivering van de vestiging van het voorkeursrecht. Het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen valt onder de regierol."

Daarbij komt dat het instrument van het voorkeursrecht juist door de wetgever is bedacht om de positie van gemeenten te versterken door bij gewenst ruimtelijk beleid hen een mogelijkheid te geven speculatie tegen te gaan en regie te pakken.

"5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332), blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wvg 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."[4]

Hieruit volgt dat voor toepassing van het voorkeursrecht het voor nu voldoende is dat op grond van wettelijke en provinciale regels het voorstelbaar is dat er een aantal windturbines komen op de percelen waarop het voorkeursrecht ziet. Uit het vervolg moet blijken of het daar ook van komt. De aannemelijkheid van de toegedachte ontwikkeling daarvan is in ieder geval geen toetsingsgrond.[5] En artikel 9.1 van de Omgevingswet of artikel 5 van de Wvg vragen vereisen daarvoor geen nadere onderbouwing. Of er turbines komen is onder andere afhankelijk van of er met bezwaarmaker en andere grondeigenaren afspraken kunnen worden gemaakt of er bijvoorbeeld ecologische belemmeringen zijn die niet met aanpassingen (mitigatie) kunnen worden opgelost en of de raad op een later moment besluit dat er windturbines mogen komen op de percelen waarop het voorkeursrecht ziet of de voorkeur heeft voor een andere locatie.

Dat De Haan zich, ondanks herhaaldelijk bezoek van ontwikkelaars, geen windturbines kan voorstellen op de betrokken percelen en het toedenken van windturbines niet aannemelijk acht of voldoende onderbouwd vindt, maakt dus niet dat er geen sprake kan zijn van een toegedachte bestemming. Ook de aanwezigheid van weidevogels maakt dat niet anders. Voor dit stadium in de besluitvorming is voldoende dat er op grond van wettelijke en provinciale criteria een opstelling mogelijk is. Later moet blijken of het hier ook van komt.

---

[4] ECLI:NL:RVS:2020:1156, r.o. 5.1.

[5] Rechtbank Gelderland van 26 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2469, r.o. 5.3.

8.2 *Belangen*

Dan de vraag of de belangen van De Haan voldoende zijn betrokken dan wel of hun belangen onevenredig worden geschaad.

Daarbij is van belang dat het voorkeursrecht een zogenaamde discretionaire bevoegdheid is. Dat betekent dat het college of de raad met een zekere vrijheid mag beslissen en dat de vraag of het college of de raad dit juist heeft gedaan terughoudend moet worden behandeld.[6] Daarbij is van belang dat de wetgever en de Afdeling vinden dat bij toepassing van een voorkeursrecht er wel sprake is van een inbreuk op het eigendomsrecht, maar slechts van een beperkte inbreuk.[7] De inbreuk is bovendien in het algemeen belang en onder voorwaarden en de eigenaar merkt er alleen iets van als hij zijn grond zou willen verkopen. Wil de eigenaar dat niet, dan heeft het voorkeursrecht geen betekenis. Wil de grondeigenaar wel iets, dan geldt o.a. als voorwaarde dat de gemeente dan ten minste marktconform moet handelen. Het een en ander is ook met allerlei juridisch waarborgen omgeven. Er is dan ook niet snel sprake van onevenredige gevolgen voor een grondeigenaar door een voorkeursrecht te vestigen.

Die gevolgen zijn ook niet aangetoond of onderbouwd. Er zijn in ieder geval geen aanwijzingen dat het bedrijf op slot zit of dat financiering (is) (ge)stopt. Het is bedrijfseconomisch ook lastig voor te stellen dat dit het geval is, omdat grond waarop een windturbine wordt ontwikkeld namelijk juist meer waard is en zelfs aantrekkelijk is voor speculatie. Dat komt omdat een grondeigenaar een grondvergoeding krijgt als hij instemt met de plaatsing van een turbine (en het tot realisatie komt). Doorgaans is dit een aanzienlijke vergoeding per jaar en bovendien voor de duur van zo'n 25 jaar. Die kans of ontwikkelmogelijkheid maakt een perceel of bedrijf, eerder aantrekkelijker en bedrijfseconomisch beter financierbaar dan daarvoor. Eventuele kopers zullen dit ook betrekken bij een waardering. Op een normaal stuk agrarische grond van zo'n 0,5 ha kan met agrarische activiteiten geen vergelijkbare opbrengst worden behaald.

Ook het feit dat het perceel bebouwing bevat, waarop helemaal geen windturbines kunnen worden ontwikkeld, maakt niet dat het besluit onevenredige gevolgen heeft of De Haan onevenredig schaadt in zijn belangen. De Haan merkt hier namelijk niets van en in geen geval zullen er windturbines worden ontwikkeld ten koste van de huidige bebouwing. Dat zou in strijd zijn met de wet. Omdat tegelijkertijd nog onduidelijk is, waar een eventuele windturbine wel moet komen en wat een gunstige opstelling is, is ervoor gekozen om het voorkeursrecht op het gehele perceel te vestigen en geen risicovolle beperking op te leggen die achteraf nadelig zou kunnen zijn voor de toegedachte ruimtelijke ontwikkeling.

8.3 *Grondslag*

Ten slotte wordt wel aangegeven dat er geen grondslag is voor de genomen beslissing, maar blijkt juist uit de wetsgeschiedenis, rechtspraak en wetgeving dat de juiste grondslag (toegedachte bestemming/locatie) is gebruikt. En dat deze grondslag juist is bedoeld om regie te verkrijgen en speculatie te voorkomen, terwijl nog niet zeker is of de toegedachte bestemming ooit kan worden gerealiseerd.

---

[6] ECLI:NL:RVS:2014:3786, r.o. 4.5

[7] ECLI:NL:RVS:2012:BW3871, r.o. 2.3.1.

9. Conclusie

Op grond van het bovenstaande en alle bij de genomen besluiten betrokken argumenten is er geen grond voor (partiële) vernietiging van het bestreden besluit. Daarom wordt verzocht het raadsbesluit in stand te laten en het bezwaar ongegrond te verklaren en het verzoek om een vergoeding van de kosten van juridische bijstand af te wijzen.

Behandeld door: Arnold Vedder