

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1399598
Portefeuillehouder: burgemeester Van Meygaarden

Onderwerp

Nieuw bindend advies zonnepark De Vorst

Status

Besluitvormend

Voorstel Raad

1. Met inachtneming van de kanttekeningen in dit voorstel over de instandhouding van het gegeven negatief bindend advies en vanwege het niet kunnen bereiken van een juridisch voldoende houdbare onderbouwing, een positief bindend advies af te geven voor zonnepark De Vorst.

Inleiding

In de raadsvergaderingen van 27 mei 2025 en 16 september 2025 heeft uw raad besloten om een negatief bindend advies af te geven voor de aangevraagde omgevingsvergunningen voor de zonneparken De Vorst, Ontginningsweg en De Beerze. Het college merkt op dat zij goed kennis heeft genomen van de negatieve bindende adviezen van uw raad en de beraadslaging tijdens de vergaderingen daarover. Uitgangspunt voor het college is dan ook het handelen conform de besluiten van uw raad. Daarom heeft het college ook drie negatieve ontwerpbeslissingen ter inzage gelegd.

Omdat er ambtelijk twijfels zijn of de adviezen voldoende grondslag bieden om de aanvragen te weigeren is onafhankelijk juridisch advies gevraagd. Verzocht is om te beoordelen of de adviezen van de raad voldoende gemotiveerd zijn. Uit het juridisch advies blijkt dat de adviezen van de gemeenteraad onvoldoende gemotiveerd zijn en bij toetsing door de bestuursrechter niet in stand zullen blijven. Verder blijkt uit het juridisch advies dat een onterechte weigering dan wel een onvoldoende onderbouwde weigering betekent dat de gemeente onrechtmatig heeft gehandeld richting de initiatiefnemers. Dit leidt tot financiële risico's in de vorm van een schadeclaim waarbij in het slechtste geval ook misgelopen inkomsten vanwege het niet kunnen realiseren van het zonnepark voor vergoeding in aanmerking komen.

Naar aanleiding van het onafhankelijk juridisch advies heeft het college onderzocht of zij de door uw raad genoemde argumenten kan voorzien van een nadere onderbouwing. Ten aanzien van het zonnepark De Vorst concludeert het college dat de aanvraag voldoet aan het criterium "een evenwichtige toedeling van functies aan locaties". Derhalve wordt voorgesteld om alsnog een positief bindend advies af te geven voor dit zonnepark.

Gelet op het onafhankelijk juridisch advies en ter voorkoming van financiële risico's ziet het college geen andere optie dan zonnepark De Vorst opnieuw ter advisering aan uw raad voor te leggen. Het is immers de verantwoordelijkheid van uw raad om een rechtmatig en zorgvuldig gemotiveerd advies af te geven.

Beoogd resultaat

Het afgeven van een positief bindend advies voor zonnepark De Vorst.

Argumenten

1.1 Vanwege het ontbreken van voldoende argumenten voor een negatief bindend advies alsnog een positief bindend advies af te geven kan het juridisch juiste besluit genomen worden ten aanzien van zonnepark De Vorst.

Uit het onafhankelijk juridisch advies blijkt dat de bindende adviezen van de gemeenteraad niet voldoen aan de daaraan gestelde eisen. Het college heeft naar aanleiding daarvan onderzocht of zij op basis van hetgeen door uw raad tijdens de beraadslaging is gesteld, kan komen tot een nadere motivering die wel voldoende is om te kunnen komen tot een negatief bindend advies. Het college ziet ten aanzien van zonnepark De Vorst geen mogelijkheden om met een verbeterde motivering alsnog te komen tot een negatief bindend advies dat de toets bij de bestuursrechter kan doorstaan. Het college concludeert dat in dit geval sprake is van gronden om een vergunning te verlenen en voldaan wordt aan het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarbij voldoet het plan onder andere aan de door uw raad vastgestelde Visie zonne- en windenergie en de daarin vastgestelde zoekgebieden. Ook past het plan in de opgave die de gemeente heeft ten aanzien van het opwekken van duurzame energie uit de door de raad vastgestelde RES NOB 1.0. Er zijn geen gronden voor het afgeven van een negatief bindend advies aanwezig. Door een positief bindend advies te geven, neemt uw raad een juridisch juist besluit en geeft uw raad het college de mogelijkheid om een juridisch juist besluit te nemen.

1.2 Indien onverhoopt blijkt dat de omgevingsvergunning ten onrechte is afgegeven, zal dit gecorrigeerd worden door de bestuursrechter. Het onterecht weigeren van de omgevingsvergunning kan de bestuursrechter echter mogelijk niet meer corrigeren.

Naar aanleiding van het ter inzage leggen van de verschillende ontwerpbesluiten zijn veel zienswijzen ingediend. Hoewel vanuit zowel voor- als tegenstanders zienswijzen ingediend zijn, is duidelijk dat er sprake is van veel weerstand. Het verlenen van de omgevingsvergunningen zal dan ook zonder twijfel

leiden tot beroep bij de bestuursrechter. In geval van een (onterechte) weigering is er ook een grote kans dat de initiatiefnemer beroep aantekent tegen het besluit.

Indien de bestuursrechter constateert dat de omgevingsvergunning ten onrechte is verleend zal hij dit corrigeren door het besluit te vernietigen. Afhankelijk van het gebrek dat aan het besluit kleeft, zal hij de opdracht geven dit te herstellen of de omgevingsvergunning alsnog te weigeren. Daarmee wordt uiteindelijk altijd het juiste besluit genomen.

In geval van een onterechte weigering ligt dat echter mogelijk anders. Tot 1 januari 2026 geldt overgangsrecht voor de provinciale omgevingsverordening. Dit overgangsrecht maakt het mogelijk om tot die datum een omgevingsvergunning voor deze parken te verlenen. Na 1 januari 2026 is dat niet meer mogelijk. Indien het college, in navolging van een negatief raadsadvies, ten onrechte weigert een omgevingsvergunning te verlenen, zal hiertegen beroep worden ingesteld door de initiatiefnemers. Indien de bestuursrechter het weigeringsbesluit vernietigt, dient het college een nieuw besluit te nemen. Op dat moment is het provinciaal overgangsrecht niet meer geldig en is het alsnog verlenen van de omgevingsvergunning niet meer mogelijk. Het is hoogst onzeker of de bestuursrechter in een dergelijk geval kan en zal bepalen dat alsnog getoetst dient te worden aan het recht zoals dat gold voor 1 januari 2026. Het college kan in dat geval niet meer anders dan alsnog de aanvraag te weigeren. Dat maakt dus dat een onterechte weigering mogelijk niet meer te herstellen is waardoor de gemeente onrechtmatig handelt jegens de initiatiefnemers.

1.3 Juridisch juiste besluitvorming voorkomt aansprakelijkheid van de gemeente.

Hiervoor is geschetst dat een onterechte weigering van de omgevingsvergunningen mogelijk niet meer te herstellen is. Indien de bestuursrechter vaststelt dat een omgevingsvergunning ten onrechte geweigerd is, staat vast dat de gemeente onrechtmatig gehandeld heeft. Als er geen vergunning meer verleend kan worden, komt alle schade die daar voor de initiatiefnemer uit voortvloeit voor rekening van de gemeente. Dit kan leiden tot financiële risico's van miljoenen per zonnepark. Door het juiste besluit te nemen wordt een dergelijk risico voorkomen. In geval van zonnepark De Vorst betekent dat het afgeven van een positief bindend advies en het verlenen van de omgevingsvergunning.

1.4 Hoewel de gemeenteraad bevoegd is tot het uitbrengen van een bindend advies ten aanzien van de aanvraag om een omgevingsvergunning, heeft zij daarin geen volledige beleidsvrijheid. Zij dient daarbij rekening te houden met landelijke, provinciale en gemeentelijke beleid-, wet- en regelgeving.

De aanvragen zijn door het college getoetst aan alle geldende regels en beleidsstukken, waaronder ook de door uw raad vastgestelde Visie zonne- en windenergie en RES NOB 1.0. Uw raad kan een negatief advies alleen baseren op aspecten die gaan over de bescherming van de fysieke leefomgeving. Omdat de zonneparken gelegen zijn binnen de door uw raad aangewezen zoekgebieden, dient uw raad daarbij te motiveren waarom deze specifieke locaties ongeschikt zijn en de vergunning geweigerd dient te worden. Er zijn geen gronden voor weigering van deze aanvraag. Ook de in de amendementen met betrekking tot De Vorst genoemde argumenten vormen geen grondslag om de aanvraag te weigeren. Nu er geen gronden zijn om de aanvraag te weigeren, zijn er ook geen gronden om een negatief bindend advies uit te brengen.

Kanttekeningen

1.1 Uw raad kan alsnog een negatief bindend advies afgeven voor zonnepark De Vorst.

Uiteraard heeft uw raad de bevoegdheid om alsnog een negatief bindend advies uit te brengen voor het zonnepark. Bij een dergelijk negatief bindend advies dienen echter wel de voorwaarden in acht genomen te worden zoals deze zijn genoemd in het onafhankelijk juridisch advies. Ons college ziet geen grond voor een dergelijk advies ten aanzien van zonnepark De Vorst. Gegeven de financiële risico's ontraadt het college het opnieuw uitbrengen van een negatief bindend advies dan ook.

1.2 Het ter inzage leggen van een negatief ontwerpbesluit voor zonnepark De Vorst heeft bij omwonenden de verwachting gewekt dat deze vergunningsaanvraag ook daadwerkelijk geweigerd zouden worden. Het verlenen van een positief bindend advies is niet in overeenstemming met deze verwachting en zal naar alle waarschijnlijkheid op weerstand stuiten.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is het niet noodzakelijk om bij wijziging van het definitieve besluit ten opzichte van het ontwerpbesluit eerst een nieuw ontwerpbesluit ter inzage te leggen. Hoewel dit bij omwonenden mogelijk tot weerstand leidt, brengt dit hen niet in een nadeligere positie. Zij hebben immers nog steeds de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen het besluit waardoor sprake is van voldoende rechtsbescherming. Verder is daarbij ook relevant dat het definitieve besluit slechts beperkt is gewijzigd ten opzichte van het ontwerpbesluit. Immers was ook in de ontwerpbesluit reeds opgenomen dat het college van mening was dat de omgevingsvergunning verleend konden worden en de weigering uitsluitend gebaseerd was op het advies van uw raad.

Financiën

De te verlenen omgevingsvergunning wordt financieel afgedekt door te ontvangen leges. De ambtelijke capaciteit is verder financieel afgedekt binnen de begroting.

Indien de omgevingsvergunningen naar aanleiding van de adviezen van uw raad ten onrechte geweigerd worden en dit niet meer hersteld kan worden, zal dit leiden tot hoge schadeclaims. De ontwikkelaars zullen daarbij de gemiste winst op de gemeente verhalen. Hoe hoog een schadeclaim uit zal vallen is op voorhand niet met zekerheid te zeggen. In vergelijkbare gevallen, zoals bijvoorbeeld in de gemeente Lochem, is een schadeclaim ingediend van 11,7 miljoen euro. Dit zonnepark was groter dan zonnepark De Vorst. Een claim van de initiatiefnemer van zonnepark De Vorst zal in Boxtel dan ook naar alle waarschijnlijkheid lager uitvallen dan dat bedrag. Als we op basis van het vermogen van het zonnepark de Lochemse claim omrekenen dan zou een vergelijkbare claim voor zonnepark De Vorst 6,5 miljoen bedragen. Het is daarbij ook de vraag of een dergelijke claim volledig terecht is en voor volledige vergoeding aanmerking komt. Echter ook indien slechts een gedeelte van de claim voor vergoeding in aanmerking komt, gaat het om een groot bedrag. Dergelijke schadeclaims zullen grote financiële gevolgen hebben voor de gemeente.

Uitvoering

Nadat uw raad haar advies heeft uitgebracht, dient het college een definitief besluit op de aanvraag te nemen. Dit besluit wordt voor het eind van het jaar genomen om te voorkomen dat het provinciaal overgangsrecht verloopt voordat een besluit op de aanvraag is genomen.

Communicatie

Na besluitvorming van de raad dient het college een besluit te nemen op de aanvragen. Dit besluit kan worden toegelicht in een persgesprek.

Bijlagen

Bijlage 1 - Advies AKD (Geanonimiseerd)

Bijlage 2 - Advies AKD aansprakelijkheid

Bijlage 3 - Bindend advies zonnepark De Vorst- Aanvraag omgevingsvergunning

Bijlage 4 - Bindend advies zonnepark De Vorst- BOPA motivering (onderbouwing)

Bijlage 5 - Bindend advies zonnepark De Vorst - Bijlagen BOPA motivering (onderbouwing)

Bijlage 6 - Bindend advies zonnepark De Vorst - Overzicht communicatie- en participatie activiteiten

Bijlage 7 - Anterieure overeenkomst zonnepark De Vorst

Bijlage 8 - Advies provincie zonnepark De Vorst (geanonimiseerd)

Bijlage 9 - 2025-03-19 - Verslag WUBBB met bijlagenpakket (geanonimiseerd)

Bijlage 10 -Amendement aanpassing bindend advies zonnepark De Vorst (VVD, BALANS, CDA, SP)

Bijlage 11 - Getekend RV- Bindend advies zonnepark De Vorst.

Bijlage 12 – Ambtelijke reactie advies provincie

Boxtel, 9 december 2025

Burgemeester en wethouders van Boxtel,
de secretaris,

de burgemeester,

V.C. Fijneman

R.S. van Meygaarden

Ter inzage

Het definitieve besluit op de aanvraag wordt ter inzage gelegd na besluitvorming door het college.

Raadsbesluit

Registratienr.: 1399598

Portefeuillehouder: burgemeester Van Meygaarden

Aanhef

De raad van de gemeente Boxtel;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 9 december 2025;

Besluit

1. Met inachtneming van de kanttekeningen in dit voorstel over de instandhouding van het gegeven negatief bindend advies en vanwege het niet kunnen bereiken van een juridisch voldoende houdbare onderbouwing, een positief bindend advies af te geven voor zonnepark De Vorst.

Aldus vastgesteld in zijn openbare vergadering van 16 december 2025;

De gemeenteraad van Boxtel,
de griffier,

de voorzitter,

I.H.M. Smits

R.S. van Meygaarden