

Burgemeester & wethouders

Datum 3 juni 2024

Onderwerp

Nieuw besluit op de aanvraag voor het oprichten van een zonnepark langs de Wilfred Stillweg te Hollandscheveld

Wij willen

Een nieuw besluit nemen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het oprichten van een zonnepark lang de Wilfred Stillweg te Hollandscheveld gelet op de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland. Wij willen besluiten de aanvraag te weigeren, omdat het niet wenselijk is dat er (te) kleine zonneparken in het buitengebied worden opgericht. Dat geeft versnippering van het landschap.

Wij besluiten

1. De aanvraag d.d. 12 oktober 2018 voor het oprichten van een zonnepark met een oppervlak van circa 2,5 ha langs de Wilfred Stillweg te Hollandscheveld te weigeren;
2. daartoe een ontwerpbesluit voor de duur van 6 weken ter inzage te leggen;
3. het ingestelde pro forma hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in te trekken.
4. De gemeenteraad te informeren met bijgevoegde brief

Want

- 1.1 *De rechtbank heeft het beroep van de initiatiefnemer gegrond verklaard, het eerder besluit vernietigd en het college opdragen een nieuw besluit te nemen.* Op 22 december 2023 heeft de rechtbank Noord-Nederland uitspraak gedaan inzake het namens Emission Projects ingestelde beroep tegen het besluit tot weigeren van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het oprichten van een zonnepark langs de Wilfred Stillweg te Hollandscheveld. De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van haar uitspraak.
- 1.2 Daarbij moet worden getoetst aan nu geldend recht. Aangezien de aanvraag voor 1 januari 2024 is ingediend, is het overgangsrecht Omgevingswet van toepassing en wordt opnieuw getoetst aan de Wabo. Wel moet nu aan het 'Aangepast afwegingskader zonne-energie Hoogeveen' worden getoetst. Op grond van dit aangepaste afwegingskader moet een aanvraag voor een zonnepark vrij liggend in het buitengebied worden geweigerd als het niet voldoet aan het minimale oppervlak van 10 ha. De aanvraag ziet op een zonnepark van circa 2.5 ha;
- 2.1 *Voordat een definitief besluit genomen kan worden moet een ontwerpbesluit ter inzage worden gelegd.* Er moet voor afloop van de beslistermijn van 26 weken (2 augustus 2024) opnieuw op de aanvraag besloten worden. Aangezien het besluit met Afdeling 3.4 Awb wordt voorbereid, zal eerst een ontwerpbesluit ter inzage gelegd moeten worden, waarop zienswijzen kunnen worden ingediend;
- 3.1 *Tegen de uitspraak van de rechtbank is pro forma beroep ingesteld.* Nu blijkt dat met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank goed gemotiveerd de aanvraag opnieuw geweigerd kan worden, is het niet noodzakelijk, mogelijk zelfs onwenselijk, het hoger beroep voort te zetten.

- 4.1 *Want wij vinden het belangrijk de gemeenteraad hierover te informeren.* Volgens de werkwijze die is afgesproken met de gemeenteraad omtrent zonneparken, wordt een aanvraag voorgelegd aan de raad wanneer daar zienwijzen op worden ingediend. Het college dient dan het advies van de raad omtrent het maatschappelijk draagvlak mee te nemen in haar afweging om de vergunning af te geven. Bij voorliggende aanvraag wordt niet meer getoetst aan het maatschappelijk draagvlak want de aanvraag voldoet niet aan het aangepaste afwegingskader. De voorliggende aanvraag wordt daarom geweigerd en niet meer voor advies voorgelegd aan de gemeenteraad. De gemeenteraad wordt hierover geïnformeerd met bijgevoegde brief.

Maar

Hiermee levert de gemeente Hoogeveen minder bijdrage aan haar inzet voor de Regionale Energie Strategie (RES) 1.0 regio Drenthe. De bijdrage van dit park (0.002 Twh) aan de RES bijdrage van Hoogeveen (0,237 Twh) is gelet op de omvang van 2,5 ha van het park relatief klein. In de uitvoering van de RES zal hier op andere wijze in moeten worden voorzien (meer zon op dak bijvoorbeeld).

Achtergrond

Aanvraag en besluit

De aanvraag voor het oprichten van een zonnepark met een oppervlak van circa 2,5 ha is op 12 oktober 2018 ingediend. De termijn is op verzoek van initiatiefnemers meermaals opgeschort in verband met het ontbreken van gegevens. Op verzoek van initiatiefnemers is het 'Afwegingskader Zonne-energie Hoogeveen' toegepast (en niet het aangepaste Afwegingskader) en is op 14 juli 2021 een ontwerpvergunning ter inzage gelegd. Vanwege meerdere zienswijzen van omwonenden en reacties van andere (bestuurs)organen is het plan aangepast en is er op 13 april 2022 een nieuw ontwerpbesluit ter inzage gelegd. Het plan is getoetst aan de in het beleid opgenomen gemeentelijke zonneladder. Er is sprake van een ontwikkeling buiten bebouwd gebied (stap 3), beoordeeld als de derde mogelijkheid 'vrij liggend in het buitengebied'.¹

Op het gewijzigde ontwerp kwamen opnieuw zienswijzen binnen van direct omwonenden. Uit deze zienswijzen viel af te leiden dat het draagvlak in de directe omgeving ontbrak. Dit werd gezien als harde randvoorwaarde, met het ontbreken van draagvlak in de directe omgeving kon de vergunning niet worden verleend. Op 8 december 2022 heeft de raad (op aanvraag) geadviseerd de aanvraag voor de omgevingsvergunning te weigeren. Bij besluit van 20 december 2022 heeft het college het besluit genomen de aanvraag voor de omgevingsvergunning te weigeren.

Beroep bij de rechtbank

Namens initiatiefnemers is beroep ingesteld tegen het besluit de aanvraag voor de omgevingsvergunning te weigeren. Gesteld werd dat het draagvlak in de directe omgeving gezien moet worden als inspanningsverplichting waaraan voldaan is en dat het ontbreken van draagvlak geen grond voor weigering kan zijn. Het beroep is op 24 oktober 2023 ter zitting behandeld.

In haar uitspraak van 22 december 2023 verklaard de rechtbank het beroep gegrond. De rechtbank overweegt ten aanzien van de beroepsgronden dat in het beleid (het Afwegingskader Zonne-energie Hoogeveen) geen harde randvoorwaarde is neergelegd waaraan de consequentie is verbonden dat de omgevingsvergunning geweigerd moet worden als er geen sprake is van (voldoende) draagvlak (rechtsoverweging 7). Er ontbreekt een consequentie in het stappenplan en er is niet gedefinieerd wat onder draagvlak moet worden verstaan. De beoordeling naar omstandigheden van het geval (op basis van zienswijzen, geraakte belangen, zichtlijnen, afstanden, inspanning van

¹ Ruimtelijke onderbouwing Buitengebied Zuid Hoogeveen, zonnepark Wilfred Stillweg te Hollandscheveld, 24 maart 2022, pagina 23.

initiatiefnemer e.d.) maakt, naar het oordeel van de rechtbank, dat hieruit geen harde randvoorwaarde kan volgen. De rechtbank vernietigt het besluit (motiveringsgebrek) en draagt het college op een nieuw besluit te nemen op de aanvraag met inachtneming van haar uitspraak.

Nieuw besluit

Aangezien de rechtbank het besluit tot weigeren heeft vernietigd (op grond van artikel 8:72 Awb), moet er een nieuw besluit genomen worden waarbij getoetst moet worden aan het nu geldend recht (ex nunc). Daaruit volgt dat er ook getoetst moet worden aan het geldend beleid. Sinds de intrekking van het 'Aangepast afwegingskader zonne-energie Hoogeveen' op 20 mei 2021 (gepubliceerd in de Staatscourant op 26 mei 2021) is er geen beleid meer ten aanzien van aanvragen omgevingsvergunningen voor zon-op-landprojecten. In het intrekkingbesluit is echter opgenomen dat aanvragen voor een omgevingsvergunning, die zijn ingediend voor de datum van bekendmaking van dit intrekkingbesluit, nog worden afgehandeld op basis van de deelstructuurvisie 'Aangepast afwegingskader zonne-energie Hoogeveen' d.d. 14 maart 2019. Hieruit volgt dat het te nemen nieuwe besluit aan het aangepaste afwegingskader getoetst moet worden.

Met inachtneming van dezelfde beslistermijn (26 weken) kan ervoor worden gekozen de aanvraag opnieuw te weigeren. De termijn loopt af op 2 augustus 2024. Wel dient eerst een ontwerpbesluit ter inzage te worden gelegd. Het besluit kan niet (alleen) worden gemotiveerd op grond van het ontbreken van draagvlak in de directe omgeving. Op grond van het 'Aangepast afwegingskader zonne-energie Hoogeveen' is draagvlak binnen de directe omgeving bovendien geen weigeringsgrond meer. De rechtbank overwoog dat er sprake is van een aanvraag voor het oprichten van een zonnepark buiten bebouwd gebied, nabij infrastructuur en haalt vervolgens de randvoorwaarden aan waaraan een zonnepark gekoppeld aan rijksinfrastructuur moet voldoen op grond van het 'Afwegingskader Zonne-energie Hoogeveen'. Aan deze beoordeling komt geen betekenis meer toe, aangezien op grond van de aangehaalde vaste jurisprudentie beoordeeld moet worden op grond van nu geldend recht.

Ook het 'Aangepast afwegingskader zonne-energie Hoogeveen' kent randvoorwaarden. *Randvoorwaarden voor zonneparken bij infrastructuur zijn:*

- 1. Het zonnepark moet direct aan de weginfrastructuur zijn gekoppeld. Bijvoorbeeld de bermen, geluidsschermen, de oksels van een op-/afrit etc.;*
- 2. Het zonnepark mag geen hinder voor het verkeer opleveren en er wordt een goede overgang ontwikkeld tussen het zonnepark en de directe omgeving;*
- 3. Het zonnepark voldoet aan de voorwaarden van maatschappelijke inpassing (inspanningsverplichting, participatie en acceptatie) en heeft een maatschappelijke meerwaarde (bv afzet energie in wijk/dorp, participatie in project, aanvullende voorzieningen in wijk/dorp).*

De aanvraag voldoet hier duidelijk niet aan. Het plangebied is wel gelegen nabij rijksinfrastructuur (A37), maar de koppeling met de weginfrastructuur ontbreekt. Het park is beoogd in open agrarisch gebied, niet in bermen, op geluidsschermen of -wallen of in de oksels van een op-/afrit. Daarmee is sprake van een aanvraag voor een zonnepark vrij liggend in het buitengebied, zoals ook volgt uit de namens aanvragers ingediende ruimtelijke onderbouwing. Aanvragen voor zonneparken vrij liggend in het buitengebied moeten echter geweigerd worden indien deze niet voldoen aan de minimale oppervlakte van 10 ha. In het beleid is namelijk het volgende opgenomen:

Minimaal aantal hectares

Indien relatief veel kleine zonneparken worden aangelegd om aan de energieopgave te voldoen ontstaat een versnipperd landschap. Daarnaast wekken kleine zonneparken relatief weinig energie op, terwijl de maatschappelijke impact op de omgeving vergelijkbaar is met zonneparken van een grotere omvang. Een zonnepark dient daarom inclusief de landschappelijke inpassing minimaal 10 hectare groot te zijn. Met deze

minimummaat zijn er voldoende mogelijkheden om het zonnepark zowel landschappelijk als maatschappelijk goed in te passen.

De aanvraag ziet op een park van circa 2,5 ha en voldoet dus niet. De aanvraag moet daarom opnieuw geweigerd worden.

Pro forma hoger beroep

Bij brief van 31 januari 2024 is bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State pro forma hoger beroep ingesteld. De reden was de mogelijkheid openhouden voor het instellen van beroep tegen de uitspraak van de rechtbank, indien het juridisch niet mogelijk zou zijn de aanvraag met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank opnieuw te weigeren. Nu gebleken is dat de aanvraag beter gemotiveerd geweigerd kan worden, is het voortzetten van dit hoger beroep door het college niet langer noodzakelijk (er is namelijk geen procesbelang meer). Daarnaast is namens omwonenden hoger beroep ingesteld waarbij o.a. expliciet wordt gesteld dat getoetst had moeten worden aan het 'Aangepast afwegingskader zonne-energie Hoogeveen', zoals nu in het voorgestelde nieuwe besluit ook gedaan wordt. Geadviseerd wordt daarom ook te besluiten het hoger beroep in te trekken.

De financiële gevolgen zijn

Er zijn geen financiële gevolgen. De initiatiefnemer is verplicht tot het betalen van leges. Hiermee zijn de ambtelijke kosten gedekt.

Alternatieven

Als alternatieve optie zou gekozen kunnen worden voor het verlenen van de aangevraagde omgevingsvergunning. Er zijn echter geen gewijzigde inzichten die leiden tot een ander besluit dan een weigering. Daarnaast zou het hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State voortgezet kunnen worden, maar dit verdient niet de voorkeur omdat het doel, het weigeren van de aanvraag, al bereikt wordt met het voorgestelde besluit.

Communicatie

Het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit wordt gepubliceerd in het Gemeenteblad. Initiatiefnemer, indieners van eerdere zienswijzen en gemachtigde van de omwonenden worden geïnformeerd over het ontwerpbesluit.

Bijlagen

- Ontwerpbesluit tot weigeren van de aanvraag
- Uitspraak rechtbank
- Brief aan de raad