

AB 2021/103**AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE**

16 december 2020, nr. 201906309/1/R4
(Mrs. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, B.P.M. van Ravels, B.J. Schueler)
m.nt. T. Groot*

Art. 3.1 Wro

Milieurecht Totaal 2021/7225
ECLI:NL:RVS:2020:3010

Bestemmingsplan tijdelijk zonnepark. Alternatieven.

De Afdeling is van oordeel dat de raad de voor- en nadelen van alternatieve locaties voldoende in zijn afweging heeft meegenomen. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorliggende locatie geschikt is voor het realiseren van een zonnepark. Weliswaar is de locatie aange dragen door de initiatiefnemers, maar de aanvraag voor het vestigen van een zonnepark op deze locatie is daarna door de raad beoordeeld en ruimtelijk aanvaardbaar bevonden.

Uitspraak in het geding tussen:

1. Appellant sub 1 en anderen, allen te Lichten voorde, gemeente Oost Gelre,
 2. Land- en Tuinbouworganisatie Noord (hierna: LTO Noord), te Zwolle, appellanten, en
- De raad van de gemeente Oost Gelre, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 juli 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, herziening zonnepark Nieuwendijk te Lievelede" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appellant sub 1 en anderen en LTO Noord beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Appellant sub 1 en anderen en LTO Noord hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 augustus 2020, waar appellant sub 1 en anderen, vertegenwoordigd door mr. F.J.M. Kobossen, advocaat te Twello, en LTO Noord, vertegenwoordigd door gemachtigde A, bijgestaan door mr. J.P.H.M. van Mierlo, advocaat te Zwolle, en de raad, vertegenwoordigd door B.G.W. Rondeel en ing. T.H.J. Evers, zijn verschenen. Voorts

zijn ter zitting Sunvest B.V., vertegenwoordigd door gemachtigde b, bijgestaan door mr. L.P.W. Mensink, advocaat te Amsterdam, en partij, vertegenwoordigd door gemachtigde C en gemachtigde D, als partij gehoord.

Overwegingen*Inleiding*

1. Het plan voorziet onder andere in een grondgebonden zonnepark op gronden die voorheen een agrarische bestemming hadden. Het zonnepark wordt gerealiseerd voor een termijn van maximaal 25 jaar. De grondeigenaren en het bedrijf Sunvest B.V. (hierna: Sunvest) hebben het initiatief genomen om dit zonnepark te realiseren op een perceel aangrenzend aan het perceel aan de Nieuwendijk 4 te Lievelede. Het plangebied is gelegen tussen de Nieuwendijk, Berkendijk en Stikkemaatsdijk en is ongeveer 9,5 ha groot. Hiervan wordt ongeveer 8 ha ingevuld met zonnepanelen.

LTO Noord is een organisatie die opkomt voor de belangen van agrarische ondernemers in onder andere de Achterhoek. Appellant sub 1 en anderen wonen in de omgeving van het plangebied. LTO Noord en appellant sub 1 en anderen kunnen zich niet verenigen met het plan. Zij vrezen dat waardevolle agrarische gronden verloren gaan door het voorziene zonnepark.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Procesbelang

3. Sunvest voert aan dat appellant sub 1 en anderen en LTO Noord geen procesbelang hebben, omdat de omgevingsvergunning voor de realisatie van het zonnepark al is verleend.

3.1. De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar de uitspraak van 2 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6365, dat de hiervoor door Sunvest genoemde omstandigheid geen aanleiding geeft voor het oordeel dat appellant sub 1 en anderen en LTO Noord niet langer belang hebben

* T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten.

bij een uitspraak op hun beroepen tegen het plan, aangezien een bestemmingsplan zich leent voor herhaalde toepassing.

Belanghebbende

4. De raad voert aan dat het beroep van appellant sub 1 en anderen, voor zover ingesteld door appellant sub 1A en appellant sub 1B, niet-ontvankelijk is. Appellant sub 1A is volgens de raad geen belanghebbende omdat hij op een afstand van ongeveer 1.300 meter woont. Ook appellant sub 1B is volgens de raad geen belanghebbende omdat hij is verhuisd en geen gevolgen meer ondervindt van het plan.

4.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit – zoals een bestemmingsplan of een vergunning – toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' van de activiteit dient als correctie op dit uitgangspunt. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft betrokkene geen persoonlijk belang bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene zijn, wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

4.2. Appellant sub 1A is belanghebbende, zodat hij beroep kan instellen tegen het bestreden besluit. Appellant sub 1A heeft aangegeven dat hij gronden in bezit heeft die grenzen aan het plangebied. Dit is door de andere partijen niet gemotiveerd weersproken. Het is niet uitgesloten dat appellant sub 1A feitelijke gevolgen van enige betekenis zal ondervinden van de mogelijk gemaakte ruimtelijke ontwikkeling.

Het beroep is in zoverre ontvankelijk. Dit betekent dat het beroep van appelland sub 1 en anderen in zoverre inhoudelijk kan worden behandeld.

4.3. Appellant sub 1B is geen belanghebbende, zodat hij geen beroep kan instellen tegen het

bestreden besluit. De raad heeft ter zitting aangegeven dat appelland sub 1B is verhuisd en dat in het kadaster staat dat de eigendom van de woning is overgegaan op een derde. Dit is door appelland sub 1B niet weersproken.

Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk. Dit betekent dat het beroep van appelland sub 1 en anderen, voor zover ingesteld door appelland sub 1B, niet inhoudelijk kan worden behandeld.

Beroepsgronden

5. Appellant sub 1 en anderen betogen dat particuliere initiatieven voor zonneparken in een breder verband dienen te worden beoordeeld waarbij de locatiekeuze niet aan particulieren overgelaten dient te worden. Volgens LTO Noord en appellant sub 1 en anderen heeft de raad ten onrechte geen alternatieve locaties onderzocht. Er bestaan volgens hen voldoende alternatieve mogelijkheden voor het opwekken van duurzame energie, zoals zonnepanelen op daken en zonne-erven op niet agrarische gronden en gebouwen. Ook zou gebruik gemaakt kunnen worden van de mogelijkheid van vrijwillige kavelruil.

5.1. De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen.

5.2. In paragraaf 1.1 van de plantoelichting staat dat de gemeente Oost Gelre zich ten doel heeft gesteld om in 2030 energieneutraal te zijn. De gemeente Oost Gelre maakt daarbij met name de keuze voor biogas en zonne-energie. Tot 2030 zullen er in de Achterhoekse gemeenten, waar Oost Gelre deel van uitmaakt, in totaal nog 2.587.700 zonnepanelen geplaatst moeten worden. Dit betekent een oppervlakte van ongeveer 415 hectare. Voor Oost Gelre is de doelstelling 40 hectare, aldus de plantoelichting. Het voorliggende plan werd als eerste initiatief voor het realiseren van een zonnepark ingebracht. Gezien de energiedoelstellingen van de gemeente Oost Gelre, acht de raad dit een wenselijk plan. De raad heeft ter zitting aangegeven dat dit initiatief als pilotproject is opgestart en dat parallel hieraan ook is begonnen met het ontwikkelen van beleid voor grootschalige installaties in het kader van de energietransitie. Daarbij zal het beleid verder ontwikkeld worden met gebruikmaking van de ervaring die met dit plan en de uitvoering daarvan wordt opgedaan.

In paragraaf 2.2.3 van de plantoelichting staat dat een zonnepark met een dergelijke omvang niet is te realiseren op gronden binnen de kernen van de gemeente Oost Gelre, omdat aldaar geen gronden beschikbaar zijn met een dergelijke om-

vang, waarbij de realisatie ook financieel uitvoerbaar is. Over het algemeen is er reeds bebouwing of zijn andere functies aanwezig of is de betreffende grond voorzien voor andere functies die niet kunnen wijken of samen kunnen gaan met de realisatie van een zonnepark, aldus de plantoelichting. Het voorliggende plangebied is volgens de plantoelichting dichtbij de kern van Lichtenvoorde gelegen, op een plek waarbij de realisatie financieel uitvoerbaar is en een zonnepark ruimtelijk en landschappelijk goed inpasbaar is. Volgens de plantoelichting is het financieel essentieel dat het zonnepark binnen een relatief korte afstand wordt aangesloten op het elektriciteitsnet, wat hier het geval is. Ook is het bijvoorbeeld van belang dat er weinig tot geen schaduw is, zoals in het voorliggend plangebied. Daarnaast betreft het plangebied geen natuurgebied. Op de gekozen locatie is het zonnepark ook goed te bereiken en kan het zicht voor omwonenden op de zonnepanelen goed worden voorkomen door landschappelijke maatregelen te nemen, aldus de plantoelichting.

Voorts is het volgens de raad door de ligging van het zonnepark bij de bebouwde kom van Lichtenvoorde mogelijk om ook zichtbaar bij te dragen aan een duurzame uitstraling van de gemeente als totaal. Hoewel binnen de bebouwde kom wel ruimte is voor zonnepanelen op daken, zijn de daken veelal in particulier eigendom, waardoor de eventuele realisatie van zonnepanelen afhankelijk is van het initiatief van vele eigenaren. Ditzelfde geldt voor bedrijfslocaties, aldus de raad. Daarnaast zijn er volgens de raad diverse redenen waarom daken niet geschikt zijn, zoals esthetische bezwaren, de aanwezigheid van rieten daken, constructietechnische bezwaren, te klein dakoppervlak, hinderlijke schaduw en netwerkaansluitingsbeperkingen.

5.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad de voor- en nadelen van alternatieve locaties voldoende in zijn afweging heeft meegenomen. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorliggende locatie geschikt is voor het realiseren van een zonnepark. Weliswaar is de locatie aangedragen door de initiatiefnemers, maar de aanvraag voor het vestigen van een zonnepark op deze locatie is daarna door de raad beoordeeld en ruimtelijk aanvaardbaar bevonden. Het betoog slaagt niet.

6. LTO Noord betoogt dat het plan in strijd is met rijks- en provinciaal beleid en de daarin beschreven zogenoemde zonneladder. In dat kader wijst zij op een motie van de Tweede Kamer, een kamerbrief, een notitie van de natuur en milieufederaties en een notitie met adviezen van de Gelderse natuur en milieu federatie. Uit dat beleid volgt volgens haar dat het gebruiken van

landbouwgronden pas als laatste middel mag worden ingezet.

6.1. In paragraaf 3.2 van de plantoelichting staat over het Rijksbeleid dat vanwege de ambities voor beperking van de CO₂-uitstoot een transitie naar duurzame en hernieuwbare energievoorzieningen nodig is. Voor het opwekken van energie zal voldoende ruimte gereserveerd moeten worden. Het aandeel van duurzame energiebronnen in de totale energievoorziening moet volgens de plantoelichting omhoog en deze energiebronnen hebben relatief veel ruimte nodig. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (hierna: SVIR) van 13 maart 2012 wordt de ambitie uitgesproken dat Nederland in 2040 een robuust internationaal energienetwerk kent en dat de energietransitie vergevorderd is. Het voorliggende plan volgt volgens de plantoelichting de lijn van de SVIR en doet daarbij geen afbreuk aan de overige nationale belangen. Daarnaast draagt het plan bij aan het behalen van de vastgestelde doelstellingen in het Energieakkoord voor duurzame groei, aldus de plantoelichting.

In paragraaf 3.3 van de plantoelichting staat dat het provinciale beleid niet in de weg staat aan de voorgenomen ontwikkeling, nu het plangebied is aangewezen als een gebied waarin grote zonneparken mogelijk zijn. Dit zijn gebieden waar de gebiedskwaliteiten geen obstakel vormen voor de ontwikkeling van grote zonneparken. Voorts draagt het zonnepark volgens de plantoelichting bij aan het provinciale doel om duurzame energie op te wekken. Geconcludeerd wordt dat het plan past binnen het duurzaamheidsbeleid en het overige van toepassing zijnde beleid en binnen de regelgeving van de provincie.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het plan in zoverre niet in strijd is met rijks- en provinciaal beleid. De door LTO Noord genoemde documenten zijn geen beleidsdocumenten, maar documenten die in de toekomst zouden kunnen leiden tot beleid. De raad hoefde daar bij de vaststelling van dit plan daarom geen rekening mee te houden. Het betoog slaagt niet.

7. LTO Noord en appellants sub 1 en anderen betogen dat het plan in strijd met gemeentelijke beleid is vastgesteld. Zo voldoet het plan volgens LTO Noord niet aan de gemeentelijke eisen uit de beleidsnota "Beleid installaties opwekking en hernieuwbare energie Oost Gelre" (hierna: de Beleidsnota) van 19 december 2018, opgesteld door BügelHajema in opdracht van de gemeente Oost Gelre, omdat het initiatief deel had moeten uitmaken van een tenderprocedure. Volgens LTO Noord heeft de raad het gemeentelijke "Uitvoeringsprogramma grootschalige herwinbare energie" (hierna: het Uitvoeringsprogramma) van 27 juli 2018, opgesteld door BügelHajema in opdracht van de

gemeente Oost Gelre, ten onrechte aan het plan ten grondslag gelegd, omdat het plaatsen van zonneparken op landbouwgrond als een vorm van hernieuwbare energie daarin niet aan bod komt. Voorts betogen LTO Noord en appellant sub 1 en anderen dat de raad eerst het beleid ten aanzien van zonneparken had moeten opstellen en daarna pas het bestemmingsplan had mogen vaststellen.

7.1. De raad heeft aangegeven dat op grond van de Beleidsnota de nadere beleidsregel "Beleidsregel planologische medewerking zonneparken groter dan 2 ha in het buitengebied van Oost Gelre" (hierna: nadere beleidsregel) is vastgesteld voor initiatieven voor installaties voor zonne-energie op landbouwgronden met een omvang van meer dan twee hectare. In de nadere beleidsregel staat dat het voorliggende plan een pilot is van vóór de vaststelling van de nadere beleidsregel en dat de nadere beleidsregel daarom niet van toepassing is op het plan. Er is daarom geen tenderprocedure doorlopen voor het voorliggende plan. In de nadere beleidsregel staat dat ten aanzien van volgende initiatieven is gekozen voor een tenderprocedure waarbij in de eerste tender aan maximaal 15 ha meegewerkt zal worden. Op basis van de uitkomsten van de eerste tender kan besloten worden om nogmaals een tender open te stellen. De tenderaanpak voorkomt een ongeremde groei van zonneparken op agrarische gronden en geeft hiermee een invulling aan het collegeakkoord. In de beleidsnota wordt aangegeven welke gebieden zijn uitgesloten, te weten essen en gebieden binnen het Gelders Natuur Netwerk. Het plangebied bevindt zich niet op een es en ook niet binnen het Gelders Natuur Netwerk en past volgens de raad daarom binnen de uitgangspunten van de beleidsnota.

De Afdeling is van oordeel dat het plan in zoverre niet in strijd met gemeentelijk beleid is vastgesteld. Nu in de nadere beleidsregel staat dat deze niet van toepassing is op het voorliggende plan, hoefde de raad daar geen rekening mee te houden. Weliswaar komt in het Uitvoeringsprogramma het plaatsen van zonneparken op landbouwgrond als een vorm van hernieuwbare energie niet voor, maar daarin wordt het ook niet uitgesloten. De raad heeft het Uitvoeringsprogramma daarom aan het plan ten grondslag kunnen leggen. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:80, verplichten de Wet ruimtelijke ordening noch het Besluit ruimtelijke ordening de raad tot het opstellen van beleid met betrekking tot zonneparken. Daarom heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in dit geval na het voorliggende initiatief begonnen kon worden met het opstellen van beleid ten aanzien van zonneparken.

Het betoog slaagt niet.

8. Volgens LTO Noord en appellant sub 1 en anderen gaan waardevolle agrarische gronden verloren. Het plangebied ligt volgens hen midden in een agrarisch gebied en vormt een belemmering voor de ontwikkeling van de omliggende agrarische bedrijven.

8.1. De raad heeft aangegeven dat actief wordt gezocht naar niet-landbouwgronden om deze te kunnen inzetten voor zonne-energie, maar een eerste verkenning laat zien dat deze mogelijkheden binnen Oost Gelre beperkt zijn. De raad heeft ook aangegeven dat de gemeente Oost Gelre nadrukkelijk kiest voor een bijdrage aan duurzame energieproductie en het belangrijk acht haar ambitie om energieneutraal te zijn in 2030 te halen.

De Afdeling is van oordeel dat de raad de belangen van LTO Noord en appellant sub 1 en anderen betreffende het behoud van agrarische gronden voldoende heeft meegenomen in zijn afweging. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de totale oppervlakte van landbouwgronden in Oost Gelre ongeveer 8.173 ha bedraagt en de oppervlakte van het plangebied van 9 ha overeenkomt met 0,11% van het totale oppervlakte van landbouwgronden, wat een geringe afname van de beschikbare landbouwgronden is. Het betoog slaagt niet.

9. LTO Noord betoogt dat ten onrechte geen garantie bestaat dat na 25 jaar de bestemming van de gronden weer agrarisch zullen worden. Ook is onduidelijk of gedurende deze 25 jaar vormen van agrarisch medegebruik feitelijk uitvoerbaar zijn.

9.1. Artikel 3, lid 3.1 van de planregels luidt:

"3.1. Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijf-Zonnepark' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. het opwekken van energie door middel van het omzetten van zonlicht in elektriciteit met gebruik van zonnepanelen met de daarbij behorende voorzieningen;
- b. agrarisch medegebruik."

In artikel 3, lid 3.4.1, aanhef en onder b, van de planregels staat dat het verboden is om de gronden in gebruik te hebben 25 jaar na de ingebruikname van het zonnepark, zoals bedoeld onder a., ten behoeve van een zonnepark zoals bedoeld in artikel 3.1.

De raad heeft aangegeven dat er bewust geen verplichting is opgenomen om de gronden na de periode van 25 jaar ook weer als agrarische gronden in gebruik te nemen. Volgens de raad zou te zijner tijd eventueel ook een ander gebruik van deze gronden in overweging genomen kunnen worden. In wat appellant sub 1 en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad niet met artikel 3, lid 3.4.1, aanhef en onder b, van de planregels heeft kunnen volstaan. Verder heeft de raad zich in redelijkheid op

het standpunt kunnen stellen dat niet op voorhand is uitgesloten dat vormen van agrarisch medegebruik uitvoerbaar zijn het in het plangebied.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

10. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van LTO Noord en appellants sub 1 en anderen, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

Proceskosten

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I verklaart het beroep van appellants sub 1 en anderen, voor zover ingesteld door appellants sub 1B, niet-ontvankelijk;

II verklaart de beroepen voor het overige ongegrond.

Noot

1. Deze uitspraak gaat over de vraag welk toetsingskader geldt bij bestemmingsplannen voor zonneparken en, meer specifiek, de afweging van alternatieve locaties hiervoor. Voor de praktijk is dit een belangrijke uitspraak. De afgelopen jaren hebben tientallen zaken over zonneparken bij de Afdeling gespeeld. Uit Solar Magazine, *'Rechtszaken tegen en óver zonneweiden stapelen zich op'* van 21 december 2020 blijkt dat de weerstand tegen zonneparken groter lijkt te worden. Nu meer zonneparken in Nederland nodig zijn om te voldoen aan de klimaatdoelstellingen, zal het aantal (bestemmingsplannen voor) zonneparken stijgen en zal hierover steeds vaker geprocedeerd worden (zie Euvering e.a. 'Kroniek zonneparken', VGR 2020/6). De locatiekeuze is bij zonneparken gecompliceerd (zie RVO, *Grondgebonden zonneparken*, Den Haag: Ministerie van EZK 2016). Er spelen veelsoortige belangen: algemene belangen van klimaat, (private) economische belangen van initiatiefnemers en de gebruikelijke omgevingsrechtelijke belangen (*not in my backyard*). De verwachting is dan ook dat bezwaren tegen zonneparken in elk geval (mede) gaan over de locatiekeuze. In de bestuurlijke fase is die locatiekeuze al lastig om te normeren, maar in de rechterlijke fase – terwijl er al ontwikkelingstijd overheen is gegaan – geldt dit te meer. De vraag hoe bezwaren over die locatie in de rechterlijke fase worden genormeerd is, tegen de achtergrond hiervan, interessant om in kaart te brengen. Welke rol speelt bijvoorbeeld de aard van de ontwikkeling in de beoordeling van de Afdeling van bezwaren over

alternatieven? Is de toetsing terughoudender, omdat de locatiekeuze bij dit soort ontwikkelingen gecompliceerd is gelet op de velerlei betrokken belangen of verschilt die toetsingsintensiteit niet van andere zaken waarin de Afdeling over alternatieven bezwaren oordeelt? Anders gezegd, in hoeverre levert de Afdeling het (op dit moment extra) belangrijke *maatwerk* bij de toetsing van bezwaren over alternatieven voor zonneparken? Zie over het belang van maatwerk en responsief bestuursrecht het Themanummer responsief bestuursrecht, *NTB 2018/28-46* (afl. 5) en L. van den Berge e.a., *Maatwerk in het bestuursrecht* (VAR-reeks 164), Den Haag: Bju 2020. Om deze vragen te beantwoorden ga ik hierna in op rechtspraak van de Afdeling over zonneparken, maar ook op andere bestemmingsplanzaken, waarbij je ziet dat de aard van de ontwikkeling meespeelt in de toetsing van bezwaren over de locatiekeuze van de raad.

2. Een bekende beroepsgrond tegen bestemmingsplannen voor zonneparken is dat alternatieven – in de zin van andere locaties – onvoldoende zijn onderzocht of dat voorgestane alternatieven ten onrechte van de hand zijn gewezen. In de fase van de totstandkoming van een bestemmingsplan kunnen alternatieve locaties voor zonneparken een rol spelen. De raad weegt verschillende mogelijkheden af, verricht een belangenafweging tussen algemene belangen van klimaat, economische belangen van initiatiefnemers en omgevingsrechtelijke belangen en maakt de keuze die hij juist acht. Bij die keuze komt de raad volgens de Afdeling beleidsruimte toe. In bijvoorbeeld ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580, voert een omwonende tegen het bestemmingsplan 'Borger, zonnepark Daalkampen' aan dat alternatieve locaties ten onrechte van de hand zijn gewezen. De Afdeling formuleert de volgende hoofdregel:

“De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen.”

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in dit geval voldoende gemotiveerd waarom niet gekozen is voor de door appellants voorgestelde alternatieve locaties voor het zonnepark en geeft het aangevoerde aanleiding voor het oordeel dat de raad in redelijkheid voor de locatie Daalkampen heeft kunnen kiezen. Een vergelijkbaar, maar uitgebreider oordeel, is te vinden in r.o. 5.2 en 5.3 van de hier geannoteerde uitspraak. De Afdeling houdt uitdrukkelijk rekening met de aard van de ontwikkeling en de velerlei betrokken belangen en lijkt daarmee meer maatwerk te leveren dan in de uitspraak 23 oktober 2019.

3. Verder is in ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3591, een alternatieven-betooog te vinden tegen het bestemmingsplan 'Buitengebied, zonnepark Exloo' (56 ha). Dit gaat over de boeg van de provinciale zonneladder, een ruimtelijk kader voor grote zonneparken. Appellanten betogen dat trede 2 van deze ladder niet is doorlopen, nu de raad niet aannemelijk zou hebben gemaakt dat er onvoldoende ruimte is in bestaand stedelijk gebied om een zonnepark te realiseren. De Afdeling gaat hier niet in mee:

“In de plantoelichting is bij toepassing van trede 2 gemotiveerd dat het stedelijk gebied van de gemeente Borger-Odoorn bestaat uit kleinschalige dorpskernen en dat de mogelijkheden om binnen die dorpen in grootschalige zonneparken te voorzien met dezelfde omvang als in het bestreden plan niet aanwezig zijn. Er zijn geen grootschalige locaties voor bedrijventerreinen of woningbouw beschikbaar die op korte of middellange termijn geen invulling krijgen en eventueel een alternatieve locatie zouden kunnen bieden.”

Zie over de werking van de andere treden en de belangafweging in dat kader, de noot van Nijmeijer in AA20200278.

Voormelde rechtspraak – met name de hier geannoteerde uitspraak – indiceert dat de aard en (grote) omvang van zonneparken een belangrijke rol spelen in de rechterlijke beoordeling van bezwaren over alternatieven. En dat de belangafweging wegens de beleidsruimte van de raad en daarmee verband houdende (terughoudende) redelijkheidstoetsing veelal ten voordele van het zonnepark uitpakt, ondanks dat de Afdeling ook rekening houdt met andere betrokken belangen. Ook in andere bestemmingsplanzaken kun je zien dat de aard van de ontwikkeling meespeelt in de rechterlijke toetsing van bezwaren over de locatiekeuze van de raad. Zo lijkt de Afdeling de raad minder beleidsruimte te geven en indringender te toetsen bij kleine ontwikkelingen die vrij makkelijk elders gerealiseerd kunnen worden. Zoals een alternatieve vrachtwagenparkeerplaats (ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1009) of kleinschalige woningbouw (ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1180). Al met al worden bezwaren over alternatieven door de Afdeling niet afgedaan met 'standaardriedels' die nauwelijks op het concrete geval worden afgestemd. Ik zie dat de Afdeling per geval invulling geeft aan de hoofdregel over alternatieven (zie 2). Onderdeel daarvan is dat rekening wordt gehouden met de aard van de ontwikkeling en de (velerlei) belangen die met de ontwikkeling zijn gemoeid. De Afdeling levert daarmee het nodige maatwerk.

T. Groot

AB 2021/104

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

9 september 2020, nr. 202000290/1/A3

(Mrs. J.A.W. Scholten-Hinloopen, C.M. Wissels, A. Kuijjer)

m.nt. A.A. al Khatib en J.W.L. van der Loo*

Art. 10 Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt; art. 1.7, 3.11, 3.16, 3.24 APV gemeente Amsterdam; art. 3:4 Awb

Gst. 2021/13

ECLI:NL:RVS:2020:2169

Het hanteren van een criterium dat ziet op het levensgedrag van een exploitant of leidinggevende bij het verlenen van een vergunning is in beginsel niet in strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn volgens de Afdeling.

Gelet op de hiervoor weergegeven toelichting van de regelgever, waarin het levensgedrag onder meer wordt gekoppeld aan betrokkenheid bij strafbare feiten van bepaalde aard en ernst, en gelet op de beschreven vaste gedragslijn van de burgemeester, is naar het oordeel van de Afdeling in algemene zin duidelijk en vooraf kenbaar onder welke omstandigheden het levensgedrag wordt tegengeworpen en hoe de burgemeester dit beoordeelt. Het gaat daarbij om gedragingen die naar hun aard en ernst de vrees rechtvaardigen dat de aanwezigheid van de aanvrager als verantwoordelijke voor de exploitatie van de horeca-inrichting een bedreiging vormt voor de openbare orde, veiligheid of de kwaliteit van het woon- en leefklimaat in de buurt waarin de horeca-inrichting is gelegen. Ook wordt rekening gehouden met gedragingen die op zichzelf niet reeds als ernstig in vorenbedoelde zin kunnen worden beschouwd, maar die in samenhang met andere gedragingen een bepaald gedragspatroon opleveren dat de betrokkene de voor hem geldende regels niet naleeft, zodat ook dan de vrees als vorenbedoeld bestaat. Hieruit volgt dat met het vergunningstelsel als zodanig aan de vereisten van artikel 10 van de Dienstenrichtlijn wordt voldaan. Of een bepaald levensgedrag in het concrete geval mag worden tegengeworpen zal door de burgemeester per geval moeten worden onderbouwd, waarbij de toepassing van dit criterium consistent, inzichtelijk en in overeenstemming met de toelichting en vaste gedragslijn moet zijn.

* A.A. al Khatib en J.W.L. van der Loo zijn beiden advocaat bij Stibbe.