

Hieruit volgt bovenal dat het voor belanghebbenden van belang is om eventuele bezwaren tegen medische adviezen goed te onderbouwen, zo mogelijk met eigen deskundigenoordelen of andere medische stukken. Dat kan voor de uitkomst van een uitspraak verschil maken. Of appellent op basis van een nieuw medisch advies evenwel alsnog een urgentieverklaring krijgt, waag ik te betwijfelen. Als de medisch deskundige zijn medisch advies beter kan motiveren, vrees ik dat het verzoek om een urgentieverklaring voor appellent wederom wordt afgewezen door het college. A.C. Hendriks

AB 2022/305

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

23 maart 2022, nr. 202004542/1/R2

(Mrs. H.C.P. Venema, D.A.C. Slump, J. Gundelach)
m.nt. T. Groot

Art. 2.1 lid 1 onder c, art. 2.12 lid 1 onder a onder 3° Wabo

Milieurecht Totaal 2022/7399
ECLI:NL:RVS:2022:844

Omgevingsvergunning zonnepark in buitengebied. Gemeentelijk beleid waarin primair daken zijn aangewezen om zonnepanelen te plaatsen staat hieraan niet in de weg.

Het (...) gemeentelijk beleid voor zonnepanelen (is) opgenomen in het Beleid 2017. Daarin is als uitgangspunt opgenomen dat daken primair zijn aangewezen om zonnepanelen te plaatsen. Het college wijst er echter op dat daarbij ook wordt vermeld dat met het alleen plaatsen van zonnepanelen op daken het door de gemeente gestelde duurzaamheidsdoel, te weten een volledig energieneutrale gemeente zijn in 2050, niet zal worden behaald. Er zullen volgens het beleid dus ook andere mogelijkheden, zoals zonneparken, moeten worden bezien.

In opdracht van de provincie Noord-Brabant is de energiebehoefte van de gemeente Someren onderzocht. Het Beleid 2017 vermeldt dat voor de gemeente Someren geldt dat in 2050 de energiebehoefte 604 TJ zal bedragen. Als in de gemeente het totale effectief beschikbare dakoppervlak wordt voorzien van zonnepanelen, wordt maar 122 TJ elektriciteit opgewekt. Daarom is in de gemeente Someren, net als in andere gemeenten in de provincie, besloten om gefaseerd medewerking te verlenen aan het plaatsen van zonnepanelen in veldopstelling. In dat verband is de Evaluatie beleid 2018 opgesteld. Onderdeel van dat gemeentelijke beleid

is dat er eerst gedurende twee jaren (2018–2020) een oppervlakte van 50 ha beschikbaar wordt gesteld voor de ontwikkeling van zonneparken. Dit zonnepark maakt deel uit van deze eerste fase.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling met de rechtbank geen grond voor het oordeel dat het college, door er bij het verlenen van de gevraagde vergunning niet voor te kiezen om alleen zonnepanelen op daken te vergunnen, heeft gehandeld in strijd met het beleid.

Uitspraak op het hoger beroep van appellent en anderen, allen te Someren, appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 1 juli 2020 in zaak nr. 19/3198 in het geding tussen: Appellant en anderen,
en
Het College van Burgemeester en Wethouders van Someren.

Procesverloop

Bij besluit van 29 oktober 2019 heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan Nederland Opgewekt B.V., handelend onder de naam Zonneparken Someren B.V., voor de duur van 25 jaar voor het realiseren van een zonnepark op het perceel Heikantstraat 33a in Someren.

Bij uitspraak van 1 juli 2020 heeft de rechtbank het door appellent en anderen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben appellent en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Zonneparken Someren heeft een schriftelijke reactie ingediend.

Appellant en anderen en Zonneparken Someren hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 2 februari 2022, waar appellent en anderen, vertegenwoordigd door appellent en gemachtigde A, bijgestaan door mr. J. Rutteman, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door ir. K.G.W. Staals en mr. A.A.M. Kuijken, zijn verschenen.

Verder is Zonneparken Someren, vertegenwoordigd door mr. J. van Vulpen, advocaat te Nijmegen, gemachtigde B en gemachtigde C, op de zitting gehoord.

Overwegingen

Bijlage

De relevante wettelijke bepalingen en planregels zijn opgenomen in de bij deze uitspraak behorende bijlage.

Inleiding

1. De omgevingsvergunning heeft betrekking op de realisatie van een zonnepark met een oppervlakte van ongeveer 5,6 hectare, waarvan 2,3 hectare aan zonnepanelen, één inkoopstation en één trafohuisje, op voornamelijk landbouwgronden aan de Heikantstraat 33a in Someren. Het plangebied ligt in het buitengebied en betreft de percelen, kadastraal bekend als gemeente Someren, sectie S, nummers 2264, 2286, 2290 en 2292. De maximale instandhoudingstermijn van het zonnepark is 25 jaar. De hoogte van de zonnepanelen is maximaal 1,80 meter. Rondom het terrein wordt beplanting aangelegd en wordt een hekwerk geplaatst.

2. Op de locatie waar het zonnepark is voorzien, geldt het bestemmingsplan "Heikantstraat/Dellerweg/Ruiter 2010", vastgesteld door de raad op 8 juli 2011. Daarin heeft de locatie de bestemmingen "Agrarisch met waarden", "Groen" en "Natuur". Het project is in strijd met het bestemmingsplan, voor zover het betreft de gronden met de bestemmingen "Agrarisch met waarden" en "Groen". Op de gronden met de bestemming "Natuur" is geen bebouwing voorzien. Om het project mogelijk te maken, heeft het college een omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo). De omgevingsvergunning is verleend voor een periode van 25 jaar voor de activiteiten bouwen en het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

De Crisis en herstelwet (hierna: de Chw) is van toepassing, omdat het project ziet op de aanleg van een productie-installatie voor hernieuwbare elektriciteit door zonne-energie.

3. Appellant en anderen wonen in de omgeving van de locatie waar het zonnepark is voorzien. Zij kunnen zich niet verenigen met de omgevingsvergunning voor het realiseren van het zonnepark.

Nieuwe beroepsgronden

4. In artikel 1.6a van de Chw is bepaald dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. Dit betekent dat alle beroepsgronden binnen de beroepstermijn in het beroepschrift dienen te worden opgenomen en dat na afloop van de beroepstermijn geen nieuwe gronden meer kunnen worden ingediend. In artikel 1.9a van de Chw is artikel 1.6a van overeenkomstige toepassing verklaard in hoger beroep.

Bij brief van 9 januari 2022 hebben appellant en anderen beroepsgronden aangevoerd over de publicatie van het bestreden besluit en de geluid-

belasting vanwege het bouwverkeer. Deze beroepsgronden zijn niet in het beroepschrift naar voren gebracht. Gelet op artikel 1.6a van de Chw moeten deze beroepsgronden daarom buiten beschouwing worden gelaten.

Locatie zonnepanelen en beekdallandschap

5. Appellant en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hun stelling, dat het zonnepark is voorzien in het beekdallandschap, feitelijk onjuist is. Volgens hen heeft de rechtbank miskend dat het zonnepark voor een deel is voorzien in het beekdallandschap. Zij voeren aan dat met het toestaan van het zonnepark in het beekdallandschap is gehandeld in strijd met het geldende gemeentelijke beleid, omdat niet is voldaan aan de daarin opgenomen voorwaarden voor zonneparken.

5.1. Het college heeft zich in de schriftelijke uiteenzetting op het standpunt gesteld dat het zonnepark alleen op een smalle strook in het beekdallandschap is voorzien. Op de zitting heeft het college toegelicht dat op die strook ongeveer tien tot vijftig zonnepanelen zijn beoogd. Volgens het college is op deze locatie het beekdallandschap niet meer als zodanig (feitelijk) herkenbaar. Bij onderzoek door een ecooloog in het landschap is namelijk geconstateerd dat de strook, waar de zonnepanelen zijn voorzien, niet de gebiedskenmerken heeft van een beekdallandschap. De bevindingen van dit onderzoek zijn niet schriftelijk vastgelegd in een verslag of een rapport. Het college heeft er verder op gewezen dat de betreffende gronden vroeger werden gebruikt voor glastuinbouw. De kassen zijn ongeveer tien jaar geleden verwijderd.

5.2. In december 2017 heeft de raad van de gemeente Someren het "Beleid zonneparken in het buitengebied 2017" (hierna: Beleid 2017) vastgesteld. In dit beleid wordt als uitgangspunt gehanteerd dat het realiseren van zonneparken in beekdalen niet wordt toegestaan vanwege het gevaar dat landschapswaarden onherstelbaar worden aangetast en vanwege de kwetsbaarheid van het landschap.

In de "Evaluatie beleid zonneparken en windmolens 2018" (hierna: Evaluatie beleid 2018), door de raad vastgesteld op 18 september 2018, wordt dit uitgangspunt nog steeds onderschreven. Maar daaraan is toegevoegd (paragraaf 3.1.3) dat beekdalen, die weinig waarde vertegenwoordigen, wel kunnen worden aangemerkt als zoekgebied voor zonneparken. De gronden in de zone langs de Kanaaldijk kunnen volgens de raad als zoekgebied worden aangeduid. Daartoe moet een inventarisatie plaatsvinden om de feitelijk aanwezige natuur- en landschapswaarden in beeld te brengen. Als uit de inventarisatie naar

voren komt dat er feitelijk geen waarden aanwezig zijn of dat de wel aanwezige waarden niet worden aangetast door het plaatsen van zonnepanelen, dan, zo staat in paragraaf 3.1.3, kunnen de betreffende gronden worden toegevoegd aan het zoekgebied. De overige beekdalen binnen het grondgebied van de gemeente worden vooralsnog niet aan het zoekgebied toegevoegd.

5.3. De Afdeling stelt vast dat de strook in het beekdallandschap, waar een deel van het zonnepark is voorzien, niet behoort tot het bestaande zoekgebied voor zonneparken. De strook is ook niet na de inventarisatie in 2018 alsnog aangewezen als en toegevoegd aan het zoekgebied voor zonneparken. Weliswaar is volgens het college door een ecooloog geconstateerd dat de betreffende strook niet de gebiedskenmerken heeft van een beekdallandschap, maar, zoals het college op de zitting heeft toegelicht, daarvan is geen verslag of rapport opgesteld dat ten grondslag is gelegd aan het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning.

Gelet op deze omstandigheden overweegt de Afdeling dat bij de omgevingsvergunning onvoldoende inzichtelijk is gemaakt dat in de strook in het beekdallandschap, waar een deel van het zonnepark is voorzien, feitelijk geen landschapswaarden aanwezig zijn of dat de wel aanwezige waarden niet worden aangetast door het plaatsen van zonnepanelen. Door bij het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning toch te voorzien in zonnepanelen in de strook in het beekdallandschap, zonder de betreffende strook aan te wijzen als zoekgebied, is gehandeld in afwijking van het hiervoor geldende beleid, opgenomen in het Beleid 2017 en in de Evaluatie beleid 2018. De rechtbank is hieraan voorbijgegaan.

Het betoog slaagt.

Verklaring van geen bedenkingen en omgevingsdialoog

6. Appellant en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college de omgevingsvergunning ten onrechte heeft verleend zonder dat de raad daarvoor een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven. Ook is volgens hen ten onrechte niet voldaan aan de in 2020 vastgestelde voorwaarden voor de omgevingsdialoog.

6.1. Artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo luidt: "In bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen wordt een omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. [...] Bij die maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursor-

gaan categorieën gevallen kan aanwijzen waarin de verklaring niet is vereist."

Artikel 6.5 van het Bor luidt:

"1. Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, wordt de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft [...];

2. [...];

3. De gemeenteraad kan categorieën gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist.

[...]"

6.2. In de Evaluatie beleid 2018 staat in paragraaf 3.1.5 over het voorleggen van initiatieven aan de raad het volgende:

"Uitgangspunten:

De maximale oppervlakte van een zonnepark bedraagt 10 ha. Initiatieven die binnen deze oppervlakte vallen, kunnen worden afgedaan door het college van B&W met inachtneming van de in het beleid gestelde voorwaarden.

Initiatieven die deze maat te boven gaan, worden voorgelegd aan de raad."

6.3. Bij het besluit van 29 oktober 2019 is de omgevingsvergunning verleend zonder dat de raad een verklaring van geen bedenkingen voor het project heeft verleend.

De Afdeling overweegt dat uit de Evaluatie beleid 2018 volgt dat initiatieven voor zonneparken kleiner dan 10 ha zelfstandig door het college kunnen worden afgedaan. Ook volgt daaruit dat daarbij de in het beleid gestelde voorwaarden in acht moeten worden genomen. Onder 5.3 van deze uitspraak is overwogen dat het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning, door te voorzien in zonnepanelen in de strook in het beekdallandschap, zonder de betreffende strook aan te wijzen als zoekgebied, is genomen in afwijking van de Evaluatie beleid 2018. Omdat het besluit in zoverre niet is genomen met inachtneming van de in het beleid gestelde voorwaarden, was een verklaring van geen bedenkingen van de raad nodig. Het college heeft het besluit ten onrechte niet voorgelegd aan de raad. De rechtbank is hieraan voorbijgegaan.

Het betoog slaagt.

6.4. Over het betoog dat ten onrechte niet is voldaan aan de in 2020 vastgestelde voorwaarden voor de omgevingsdialoog, overweegt de Afdeling dat zij het oordeel van de rechtbank onder 6 van

de aangevallen uitspraak onderschrijft. In aanvulling daarop overweegt de Afdeling als volgt. De omgevingsvergunning is verleend bij besluit van 29 oktober 2019. Op de beoordeling van de aanvraag waren het Beleid 2017 en de Evaluatie beleid 2018 van toepassing. Daarin waren geen voorwaarden opgenomen voor het voeren van een omgevingsdialoog. De Afdeling ziet in dit gemeentelijke beleid dan ook niet een harde randvoorwaarde neergelegd, waaraan de consequentie is verbonden dat een omgevingsvergunning voor een zonnepark niet mag worden verleend als draagvlak of een vorm van participatie ontbreekt.

Pas in de "Evaluatie beleid zonneparken en windmolens 2020", vastgesteld op 7 juli 2020, is het voeren van een omgevingsdialoog opgenomen als onderdeel van de handelwijze bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Reeds hierom heeft het college geen aanleiding hoeven zien om de door appellanten en anderen bedoelde voorwaarden voor de omgevingsdialoog bij de aanvraag voor het zonnepark te betrekken.

Het betoog slaagt niet.

Zonnepanelen op daken

7. Appellant en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college er in strijd met het beleid ten onrechte niet voor heeft gekozen om alleen zonnepanelen op daken te vergunnen.

7.1. Het college heeft in dit verband verwezen naar het gemeentelijk beleid voor zonnepanelen, als opgenomen in het Beleid 2017. Daarin is als uitgangspunt opgenomen dat daken primair zijn aangewezen om zonnepanelen te plaatsen. Het college wijst er echter op dat daarbij ook wordt vermeld dat met het alleen plaatsen van zonnepanelen op daken het door de gemeente gestelde duurzaamheidsdoel, te weten een volledig energieneutrale gemeente zijn in 2050, niet zal worden behaald. Er zullen volgens het beleid dus ook andere mogelijkheden, zoals zonneparken, moeten worden bezien.

In opdracht van de provincie Noord-Brabant is de energiebehoefte van de gemeente Someren onderzocht. Het Beleid 2017 vermeldt dat voor de gemeente Someren geldt dat in 2050 de energiebehoefte 604 TJ zal bedragen. Als in de gemeente het totale effectief beschikbare dakoppervlak wordt voorzien van zonnepanelen, wordt maar 122 TJ elektriciteit opgewekt. Daarom is in de gemeente Someren, net als in andere gemeenten in de provincie, besloten om gefaseerd medewerking te verlenen aan het plaatsen van zonnepanelen in veldopstelling. In dat verband is de Evaluatie beleid 2018 opgesteld. Onderdeel van dat gemeentelijke beleid is dat er eerst gedurende

twee jaren (2018-2020) een oppervlakte van 50 ha beschikbaar wordt gesteld voor de ontwikkeling van zonneparken. Dit zonnepark maakt deel uit van deze eerste fase.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling met de rechtbank geen grond voor het oordeel dat het college, door er bij het verlenen van de gevraagde vergunning niet voor te kiezen om alleen zonnepanelen op daken te vergunnen, heeft gehandeld in strijd met het beleid.

Het betoog slaagt niet.

Hoofdstukken 4 en 5 van het Beleid 2017

8. Appellant en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de hoofdstukken 4 en 5 van het Beleid 2017 niet-transparant en niet-onderbouwd zijn. Zij stellen dat het college deze hoofdstukken daarom ten onrechte als gemeentelijke visie, als bedoeld in artikel 7.20, derde lid, onder a en b, van de Verordening ruimte Noord-Brabant, heeft toegepast bij de voorbereiding van het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning voor het toestaan van het zonnepark in het buitengebied.

8.1. De beoogde locatie is aangeduid als gemengd landelijk gebied.

In artikel 7.20 van de Verordening, zoals deze luidde ten tijde van het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning, staat:

"1. In afwijking van artikel 3.1, tweede lid onder a (verbod op nieuw vestiging) is in gemengd landelijk gebied nieuw vestiging mogelijk van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen.

2. In afwijking van artikel 7.10, eerste lid, onder a, is in gemengd landelijk gebied vestiging van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen mogelijk met een grotere omvang dan 5.000 m².

3. Er kan uitsluitend toepassing gegeven worden aan het eerste en tweede lid met een omgevingsvergunning waarbij door toepassing te geven aan artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2e of 3e van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt afgeweken van een bestemmingsplan, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a. uit een gemeentelijke visie blijkt dat de aanwijzing van een projectlocatie nodig is om te kunnen voldoen aan de doelstellingen voor het opwekken van duurzame energie;

b. in deze visie is afgewogen welke locaties binnen de gemeente geschikt zijn gelet op aspecten van zorgvuldig ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit; (...)"

8.2. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de omge-

vingsvergunning niet is verleend in strijd met artikel 7.20, derde lid, aanhef en onder a en b, van de Verordening, omdat in de hoofdstukken 4 en 5 van het Beleid 2017 voldoende is ingegaan op de in die bepalingen bedoelde aspecten.

In hoofdstuk 4 'Onderbouwing energiebehoefte' is ingegaan op de toenemende energiebehoefte op langere termijn en de invulling daarvan. In de afweging hiervoor zijn de relevante overwegingen benoemd op grond waarvan het ontwikkelen van zonneparken in het buitengebied wordt toegestaan. Zo is onder meer in de afweging meegenomen dat er een concrete en aantoonbare behoefte bestaat aan het opwekken van duurzame zonne-energie. Ook is overwogen dat er een urgentie is om versneld de achterstand in de energietransitie ten opzichte van andere Europese landen in te halen en dat zonne-energie – naast wind, biomassa, waterkracht en aardwarmte – een onmisbare schakel in de energietransitie is. Daarnaast is meegenomen dat zonne-energie van belang is voor het behalen van de van hogerhand afgesproken klimaatdoelstellingen en ook voor het behalen van de eigen ambitie om in 2050 energieneutraal te zijn. Verder is in de afweging van belang geacht dat voor zonneparken een relatief gering ruimtebeslag nodig is – in verhouding tot de oppervlakte van de gemeente – om substantiële stappen te kunnen zetten en dat de impact van een zonnepark op de omgeving geringer is dan een windpark. Tot slot is betrokken dat een zonnepark een omkeerbaar en flexibel karakter heeft, omdat de grond na 25 jaar moet worden teruggebracht naar de oorspronkelijke staat, waar mogelijk met verbeteringen.

In hoofdstuk 5 'Afweging locaties' is een technische afweging opgenomen. Daarbij is ingegaan op de technische aspecten, waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen of een locatie geschikt is. Daartoe worden gerekend de nabijheid van nationale infrastructuur of de aanwezigheid van grote afnemers of locaties die al zijn voorzien van een voldoende zware aansluiting. Daarnaast is in hoofdstuk 5, wat betreft de locatiegeschiktheid, ook een ruimtelijke afweging opgenomen. Bij deze afweging zijn de landschappelijke inpassing van een zonnepark en het bevorderen van de biodiversiteit van belang geacht.

Het betoog slaagt niet.

Meervoudig ruimtegebruik

9. Appellant en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat met het inzaaien van een schaduwminnend kruidenmengsel onder de zonnepanelen niet wordt voldaan aan het criterium van meervoudig ruimtegebruik, als bedoeld in artikel 7.20, vierde lid, aan-

hef en onder a, van de Verordening. Zij stellen hiertoe dat er feitelijk niets kan groeien onder zonnepanelen. Het inzaaien van een schaduwminnend kruidenmengsel onder de zonnepanelen draagt daarom niet bij aan de biodiversiteit. In de verleende omgevingsvergunning is ten onrechte niet geborgd dat de biodiversiteit in stand wordt gehouden. Ook is niet onderbouwd dat het zonnepark geen negatief effect op de biodiversiteit heeft.

9.1. In artikel 7.20, derde lid, van de Verordening zijn voorwaarden opgenomen, waaraan moet worden voldaan bij het in gemengd landelijk gebied vestigen van zonneparken. Eén van de voorwaarden is dat de ontwikkeling een maatschappelijke meerwaarde geeft.

Het vierde lid noemt de mate van meervoudig ruimtegebruik als één van de criteria van waaruit de maatschappelijke meerwaarde moet worden onderbouwd.

In het Beleid 2017, paragraaf 2.1.6, is ingegaan op de maatschappelijk meerwaarde van een zonnepark. Vermeld wordt wat onder meervoudig ruimtegebruik kan worden verstaan. Als voorbeelden worden genoemd recreatie, begrazing door schapen, het creëren van biodiversiteit en waterberging.

9.2. Het college stelt zich op het standpunt dat in dit geval aan de voorwaarde van meervoudig ruimtegebruik is voldaan. Er is gekozen voor het creëren van biodiversiteit. Deze vorm van meervoudig ruimtegebruik is wenselijk geacht, omdat de locatie van het zonnepark in de omgeving ligt van het natuurlijke beekdallandschap van de kleine Aa.

In het zienswijzenverslag staat, onder verwijzing naar verschillende onderzoeken uit 2019 (van Wageningen University&Research en van Naturalis en Shell), dat zonneparken een belangrijke meerwaarde kunnen vormen voor biodiversiteit, mits goed beheerd. Het college heeft op de zitting toegelicht dat uit deze onderzoeken volgt dat het inzaaien van schaduwminnend gras onder zonnepanelen al eerder succesvol is toegepast. In dit verband zijn het Inrichtings- en beheerplan van 26 augustus 2019, bijlage 2, en de notitie "Conditie grond zonneparken" van 30 september 2019 als bijlage 3 bij de ruimtelijke onderbouwing opgenomen. De notitie vermeldt dat er, om de groei van vegetatie onder de zonnepanelen te bespoedigen, een speciaal mengsel van inheemse soorten is samengesteld, dat schaduwminnend is. Verder wordt de ruimte tussen de zonnepanelen ingezaaid met een gras-kruidenrijk mengsel. Ook worden rondom het veld met zonnepanelen landschapselementen ingericht, die een positief effect laten zien op de biodiversiteit. Over het beheer staat in het Inrichtings- en

beheerplan, opgenomen als bijlage 8 bij de omgevingsvergunning, dat er om de biodiversiteit in het plangebied te versterken een toezichthouder voor de groenvoorzieningen is aangewezen, die als dat nodig is, hulp kan inschakelen om onderhoud te plegen.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat met het creëren van biodiversiteit wordt voldaan aan de voorwaarde van meervoudig gebruik. De Afdeling stelt verder vast dat bij de verleende omgevingsvergunning voldoende is geregeld dat en op welke wijze de biodiversiteit in stand wordt gehouden. Appellant en anderen worden ook niet gevolgd in hun betoog dat de rechtbank heeft miskend dat het college bij het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning niet heeft onderbouwd dat het zonnepark geen negatief effect op de biodiversiteit ter plaatse heeft.

De betogen slagen niet.

Alternatieve locaties

10. Appellant en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college geen alternatieve locaties voor het zonnepark heeft gezien.

10.1. De beslissing om al dan niet een omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan behoort tot de bevoegdheid van het college. Daarbij geldt dat ingevolge artikel 2.12 van de Wabo de omgevingsvergunning alleen kan worden verleend, als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De bestuursrechter toetst of het college in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen.

Het college moet beslissen op de aanvraag zoals die is ingediend, inclusief de daarin opgenomen locatie. Dat betekent onder meer dat, als het project op zichzelf aanvaardbaar is, het bestaan van alternatieven alleen dan tot weigering van de vergunning kan leiden, als op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden behaald met aanmerkelijk minder bezwaren. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7253 en van 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3112.

10.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat de omstandigheid dat op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden behaald met aanmerkelijk minder bezwaren, zich in dit geval niet voordoet.

Het is niet aan het college om locaties aan te dragen bij een aanvraag om het verlenen van een

omgevingsvergunning voor een zonnepark. Het college moet beslissen op de aanvraag zoals die is ingediend, inclusief de daarin opgenomen locatie. Het college heeft de ingediende aanvraag beoordeeld en de locatiekeuze in overeenstemming met de technische en ruimtelijke voorwaarden geacht. Niet is gebleken dat het aan het college op voorhand al duidelijk was dat er sprake is van alternatieve locaties, waar met aanmerkelijk minder bezwaren een zonnepark kan worden gerealiseerd met een gelijkwaardig resultaat, die het college ten onrechte niet bij de beoordeling van de aanvraag heeft betrokken.

Het betoog slaagt niet.

Financiële participatie door omwonenden

11. Appellant en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat zij door het college zijn misleid op het punt van financiële participatie door omwonenden. Ten onrechte is geen invulling gegeven aan wat daarover in het geldende beleid en in de ruimtelijke onderbouwing is opgenomen.

11.1. In het Beleid 2017, hoofdstuk 6 "Maatschappelijke meerwaarde", staat dat een belangrijk onderdeel van de maatschappelijke meerwaarde is het inzetten van lokale energiecoöperaties, bedrijven en/of burgers. Een lokale energiecoöperatie (en daarmee lokale burgers en bedrijven) kan participeren in een zonnepark. De opgewekte energie kan dan worden aangewend om in de energiebehoefte van de participanten te voorzien. Ook kunnen lokale bedrijven worden ingezet om het zonnepark te bouwen en kunnen burgers als vrijwilligers worden ingezet voor bijvoorbeeld het beheer van het zonnepark.

In de Evaluatie beleid 2018 staat over participatie van inwoners dat deze van belang is bij de invulling van de maatschappelijke meerwaarde.

11.2. In de ruimtelijke onderbouwing, paragraaf 2.2.5, is ingegaan op lokale participatie. Daarin staat dat Zonneparken Someren ten behoeve van het draagvlak en betrokkenheid streeft naar lokale participatie. Zonneparken Someren zet zich in voor lokale participatie en stelt 50% van de aandelen beschikbaar voor een lokale energiecoöperatie. Door middel van deze energiecoöperatie wordt lokale zeggenschap geborgd doordat deze aandeelhouder wordt van de project B.V. De ruimtelijke onderbouwing vermeldt dat er ook overleg is geweest met de lokale energiecoöperatie Zummerepower om deel te nemen aan het zonnepark.

In het zienswijzenverslag staat dat de deelname van Zummerepower onder andere afhankelijk is van de bereidheid van omwonenden en de inwoners van Someren om aandelencertificaten te kopen. Zummerepower stelt 50% van de aan-

delen beschikbaar aan lokale bewoners en bedrijven. De houders van deze aandelencertificaten kunnen voordelig stroom betrekken uit het zonnepark, zo staat in de ruimtelijke onderbouwing. 11.3. De Afdeling overweegt dat uit de ruimtelijke onderbouwing volgt dat voor de financiële participatie alleen een inspanningsverplichting is opgenomen. Van Zonneparken Someren wordt verlangd dat zij streeft naar lokale participatie en dat zij zich inzet voor lokale participatie.

Gebleken is dat Zonneparken Someren daar ook uitvoering aan heeft gegeven. Er heeft overleg plaats gevonden met de lokale energiecoöperatie Zummerepower om deel te nemen aan het zonnepark. Het college heeft aangegeven dat de werving van investeerders/lokale participanten voor Zummerepower moeizaam verliep. Uiteindelijk is ervoor gekozen om geen aandelencertificaten uit te geven. Hierbij is van belang geacht dat Zonneparken Someren geen participatie wil aanbieden, waarbij deelnemers een financieel risico lopen. In plaats daarvan is gekozen voor lokale participatie door middel van crowdfunding. Op deze wijze kunnen inwoners van Someren alsnog financieel participeren. Zonneparken Someren heeft aangegeven dat voor crowdfunding is gekozen vanwege de mogelijkheden van financieel profijt en een lager financieel risico.

Gelet op deze gang van zaken heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat Zonneparken Someren, wat betreft de financiële participatie, invulling heeft gegeven aan het hiervoor geldende beleid. Niet is gebleken dat appellant en anderen op dit punt zijn misleid. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college, in wat appellant en anderen over financiële participatie hebben aangevoerd in relatie tot het hiervoor geldende beleid en de ruimtelijke onderbouwing, geen aanleiding hoefde te zien om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Het betoog slaagt niet.

Geluid

12. Appellant en anderen vrezen voor geluidsoverlast bij hun woningen vanwege de transformatoren en omvormers op het zonnepark. Zij betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat, omdat nadere geluidsberekeningen ontbreken, het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat zich geen onaangename geluidbelasting zal voordoen.

12.1. Het college stelt zich op het standpunt dat zonneparken niet tot geluidhinder leiden. Ook leiden zonneparken volgens het college niet tot hinder, wat betreft geur, stof en gevaar. Het college wijst erop dat daarom in de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van

Nederlandse Gemeenten van 2009 (hierna: de VNG-brochure) ook geen richtafstanden voor zonneparken zijn opgenomen.

12.2. Uit de ruimtelijke onderbouwing bij de omgevingsvergunning volgt dat het college voor het bepalen van de richtafstand tussen geluidgevoelige functies, waaronder woningen, en de installaties op het zonnepark, waaronder het transformatorstation en de omvormers, aansluiting heeft gezocht bij de VNG-brochure. De gezamenlijke installatie voor het zonnepark, bestaande uit zonnepanelen, de transformator en omvormers, brengt volgens de ruimtelijke onderbouwing een piekvermogen van 1,75 MVA met zich. Gelet hierop heeft het college aangesloten bij de activiteit "elektriciteitsdistributiebedrijven met transformatorvermogen tot 10 MVA". De Afdeling stelt vast dat voor deze activiteit voor het aspect geluid in de VNG-brochure een richtafstand van minimaal 30 m wordt aanbevolen. Omdat het transformatorstation en de omvormers zijn gesitueerd op een grotere afstand dan 30 m, namelijk op meer dan 75 meter tot de woonpercelen van appellanten, wordt in de ruimtelijke onderbouwing geconcludeerd dat het aspect geluid geen belemmering vormt voor de ontwikkeling. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat, wat betreft geluid, een aanvaardbaar woon- en leefklimaat gewaarborgd is. Hierbij heeft het college ook van belang geacht dat het als gevolg van het zonnepark verwachte piekvermogen van 1,75 MVA ver onder het transformatorvermogen van 10 MVA, als vermeld in de VNG-brochure, ligt.

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college hierin geen aanknopingspunten hoefde te zien voor een verdergaand onderzoek naar de door appellant en anderen gestelde geluidhinder.

Het betoog slaagt niet.

Herstel in de oude staat

13. Appellant en anderen vrezen dat het perceel na 25 jaar niet in de oude staat zal worden teruggebracht. Zij betogen in dit verband dat in de begroting onvoldoende inzichtelijk is gemaakt welke kosten precies zijn begroot. Zo is onduidelijk hoeveel is begroot voor de herstelwerkzaamheden voor de bodem. Appellant en anderen betogen dat het college daarom ten onrechte heeft nagelaten om de kostenraming te controleren of door de vergunninghouder te laten onderbouwen. 13.1. De Afdeling onderschrijft het oordeel van de rechtbank onder 46 tot en met 48 van de aanvallen uitspraak. In aanvulling daarop overweegt de Afdeling als volgt.

Het college heeft aan de verleende omgevingsvergunning onder meer de volgende voorwaarden verbonden:

– De toestemming voor zonnepark geldt voor de periode van maximaal 25 jaar.

– Na afloop wordt het terrein weer in zijn oorspronkelijke staat gebracht: de landschappelijke inpassing en de ecologische inrichting dient echter in stand gehouden te blijven.

– De vergunninghouder dient uiterlijk op de dag dat de in kennisstelling voor aanvang van de werkzaamheden is gedaan, een bankgarantie bij de gemeente aan te leveren ten behoeve van de financiële garantstelling voor het ontmantelen van het zonnepark, zoals opgenomen in het exploitatieoverzicht in bijlage 7 van de vergunning. De vergunninghouder kan de bankgarantie, als hiervoor bedoeld, op elk gewenst moment vervangen door een eerste recht van hypotheek ten behoeve van de gemeente op het onbezwaarde eigendom van de percelen kadastraal bekend gemeente Someren, sectie S, nummers 2264, 2286, 2290 en 2292.

Tevens kan de vergunninghouder de bankgarantie op elk gewenst moment vervangen door een derdengeldenrekening, waarop het benodigde bedrag voor het ontmantelen van het zonnepark wordt gestort.

– Vergunninghouder dient uiterlijk op de dag dat de in kennisstelling voor aanvang van de werkzaamheden is gedaan, een rapport aan te leveren waarin de oorspronkelijk staat van het perceel is vastgelegd conform een zogenoemde nulmeting. Daarnaast vermeldt het zienswijzenverslag, dat deel uitmaakt van het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning, dat voor de ontmanteling van het zonnepark, waaronder ook is begrepen het herstel van de bodem, een bedrag van € 27.000,00 is gereserveerd. Dit bedrag is per kostenpost nader gespecificeerd. De kosten zijn ook geïndexeerd.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht geconcludeerd dat het college zich, mede gelet op de vergunningvoorschriften, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de ontmanteling en het herstel in de oude staat, ook wat betreft de bodem, voldoende financieel zijn geborgd. Niet aannemelijk is geworden dat in de exploitatiebegroting hiervoor een te gering bedrag is gereserveerd of dat de bankgarantie niet toereikend is. Hierbij neemt de Afdeling mede in aanmerking dat het college en Zonneparken Someren er tijdens de zitting op hebben gewezen dat de gronden in eigendom zijn van Zonneparken Someren en dat dit bedrijf ook financieel in staat is om de kosten voor de ontmanteling van het zonnepark te dragen. Verder hebben zij gewezen op de recyclingwaarde van de zonnepanelen. Ook na gebruik gedurende 25 jaar hebben de zonnepanelen een restwaarde, die voldoende is om te kunnen worden ingezet voor het verwijde-

ren daarvan. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college ten onrechte heeft nagelaten om de kostenraming te controleren of door de vergunninghouder te laten onderbouwen.

Het betoog slaagt niet.

Onderhoud hakhoutsingel

14. Appellant en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat het onderhoud van de hakhoutsingel mogelijk is en voldoende is geborgd.

14.1. De vergunning is verleend onder de voorwaarde dat het perceel moet worden voorzien van een landschappelijke inpassing, zoals is opgenomen in bijlage 8 "Inrichtingsplan Heikantstraat". Die moet worden aangelegd binnen zes maanden na het plaatsen van de zonnepanelen. In het inrichtingsplan staat dat de bestaande hakhoutsingels regelmatig gefaseerd terug worden gesnoeid tot op de hakhoutstoof. Daarmee wordt doorkijk op de lange duur voorkomen. Uit de verklaring van Topboomzorg volgt dat het ook feitelijk mogelijk is om de hakhoutsingels terug te snoeien in overeenstemming met het inrichtingsplan.

Uit het vorenstaande volgt dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat hiermee het onderhoud van de hakhoutsingels voldoende is geborgd bij de verleende omgevingsvergunning. De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat, als de vergunninghouder Zonneparken Someren zich niet aan deze voorwaarde houdt, daartegen handhavend kan worden opgetreden.

Het betoog slaagt niet.

Zicht op zonnepark

15. Appellant en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat bij de verleende omgevingsvergunning de aanplant van heesters en hедера om het zonnepark aan het zicht te onttrekken voldoende is geborgd.

15.1. Bij de verleende omgevingsvergunning is verwezen naar het verslag van de op 15 oktober 2019 gehouden informatieavond en de situatietekening "Inrichtingsplan Heikantstraat", die als bijlage 10 en bijlage 11 bij de omgevingsvergunning zijn opgenomen. Daarin zijn onder meer maatregelen beschreven om het zicht op het zonnepark te beperken. Vermeld wordt dat er wintergroene heesters in twee rijen tegen de hakhoutsingel worden geplant. Dat gebeurt zo, dat zij 'om en om' komen te staan. De hoogte van deze nieuwe aanplant is tussen de 1,25 meter en 1,50 meter hoog. Het hekwerk aan de zuidzijde wordt ingeplant met hедера. Verder wordt vermeld dat de aanplant naast de sloot bij de toegangsweg

wordt aangevuld met wintergroene heesters met een planthoogte van 1,75 meter tot 2,00 meter. Ook worden voor het inkoopstation tien bladhoudende haagbeuken aangeplant.

In de omgevingsvergunning is als voorschrift opgenomen dat de vergunninghouder zich bij het inrichten van het zonnepark moet houden aan de afspraken, zoals die zijn opgenomen in het verslag van de omgevingsdialoog van 15 oktober 2019. Deze afspraken zijn, behalve in het verslag, ook opgenomen in de situatietekening in bijlage 11 bij de omgevingsvergunning. Op een vraag van de Afdeling heeft het college op de zitting bevestigd dat de inrichting moet worden uitgevoerd conform deze afspraken.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling, in wat appellant en anderen hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de aanplant van heesters en hederu om het zonnepark aan het zicht te onttrekken voldoende is geborgd bij de verleende omgevingsvergunning.

Het betoeg slaagt niet.

Financiële uitvoerbaarheid terreinonderhoud 16. Appellant en anderen vrezen dat er onvoldoende budget is voor terreinonderhoud.

16.1. De omgevingsvergunning is verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo.

Uit artikel 5.20 van het Besluit omgevingsrecht volgt dat in dit geval artikel 3.1.6 van het Bro van overeenkomstige toepassing is.

In artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Bro is het volgende bepaald:

"Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

[...];

f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan."

16.2. De Afdeling overweegt dat het college inzicht moet bieden in de financiële uitvoerbaarheid van het project. In de ruimtelijke onderbouwing, behorende bij de verleende omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan, is toegelicht dat de kosten van de ontwikkeling door de initiatiefnemer worden gedragen en dat er geen belemmeringen zijn aangaande de financiële uitvoerbaarheid.

De ruimtelijke onderbouwing vermeldt dat het project twee belangrijke inkomstenstromen heeft, namelijk inkomsten uit de verkoop van stroom en inkomsten uit de Subsidieregeling Duurzame Energie+. Met deze subsidieregeling wordt de onrendabele top van de elektriciteitsproductie van het zonnepark gesubsidieerd. De inkomsten zijn voor een periode van 15 jaar door de overheid gegarandeerd. Dat levert volgens de

ruimtelijke onderbouwing een stabiele cashflow op, waardoor het zonnepark rendement kan maken. Het verwachte rendement van het zonnepark is 7,5%. Het zonnepark wordt voor een deel gefinancierd met eigen vermogen en voor een deel met vreemd vermogen.

In de ruimtelijke onderbouwing is verder vermeld dat met de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst is gesloten. Daarbij is het kostenverhaal geregeld en ook rekening gehouden met de kosten voor planschade en leges. Hierdoor is het kostenverhaal voor de gemeente volledig verzekerd. De vaststelling van een exploitatieplan is niet noodzakelijk geacht.

Ook is als bijlage 7 bij het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning een exploitatieoverzicht opgenomen. Dit overzicht maakt deel uit van de verleende omgevingsvergunning. Het exploitatieoverzicht is een overzicht van het jaarlijkse budget voor het zonnepark. Hierbij zijn ook de kosten opgenomen voor het totale onderhoud van het terrein, waarbij uitdrukkelijk ook de kosten voor het onderhoud van de groenvoorziening zijn meegenomen. Appellant en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de initiatiefnemer de kosten van de ontwikkeling, inclusief de kosten voor terreinonderhoud, niet zou kunnen dragen.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat het college er op voorhand in redelijkheid van mocht uitgaan dat het project financieel-economisch uitvoerbaar is.

Het betoeg slaagt niet.

Conclusie

17. Gelet op wat onder 5.3 en 6.3 van deze uitspraak is overwogen, is het hoger beroep gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep alsnog gegrond verklaren en het besluit van 29 oktober 2019 vernietigen.

Het college moet een nieuw besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning nemen met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen. De Afdeling zal daarvoor een termijn stellen.

18. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

19. Het college moet de door appellant en anderen hoger beroep gemaakte proceskosten vergoeden. Van proceskosten in beroep is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 1 juli 2020 in zaak nr. 19/3198;
- III. Iverklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Someren van 29 oktober 2019, document nr. BAG-2019-0092-002/b;
- V. draagt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Someren op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen op de aanvraag van Nederland Opgewekt B.V., handelend onder de naam Zonneparken Someren B.V., om een omgevingsvergunning;
- VI. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Someren tot vergoeding van bij appellant en anderen in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 759,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Someren aan appellant en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 439,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Bijlage**Besluit omgevingsrecht**

Artikel 5.20 van het Besluit omgevingsrecht:

Voor zover de omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet zijn de artikelen 3.1.2, 3.1.6 en 3.3.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening van overeenkomstige toepassing.

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f van het Besluit ruimtelijke ordening:

Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

- [...];
f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.

Verordening ruimte Noord-Brabant

Artikel 7.20 van de Verordening ruimte Noord-Brabant, zoals deze luidde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit:

1. In afwijking van artikel 3.1, tweede lid onder a (verbod op nieuw vestiging) is in gemengd landelijk gebied nieuw vestiging mogelijk van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen.
2. In afwijking van artikel 7.10, eerste lid onder a is in gemengd landelijk gebied vestiging van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen mogelijk met een grotere omvang dan 5000 m².
3. Er kan uitsluitend toepassing gegeven worden aan het eerste en tweede lid met een omgevingsvergunning waarbij door toepassing te geven aan artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° of 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt afgeweken van een bestemmingsplan, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:
 - a. uit een gemeentelijke visie blijkt dat de aanwijzing van een projectlocatie nodig is om te kunnen voldoen aan de doelstellingen voor het opwekken van duurzame energie;
 - b. in deze visie is afgewogen welke locaties binnen de gemeente geschikt zijn gelet op aspecten van zorgvuldig ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit;
 - c. de ontwikkeling een maatschappelijke meerwaarde geeft;
 - d. de ontwikkeling gelet op artikel 3.1, derde lid, inpasbaar is in de omgeving.
4. De maatschappelijke meerwaarde als bedoeld in het derde lid oudere wordt onderbouwd vanuit de volgende criteria:
 - a. de mate van meervoudig ruimtegebruik;
 - b. de maatregelen die getroffen worden om de impact op de omgeving te beperken;
 - c. de bijdrage die wordt geleverd aan maatschappelijke doelen.
5. Aan de omgevingsvergunning als bedoeld in het derde lid worden in ieder geval de volgende voorwaarden verbonden:
 - a. de omgevingsvergunning geldt voor een bepaalde termijn, die ten hoogste 25 jaar bedraagt;
 - b. na het verstrijken van de termijn wordt de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand hersteld en wordt de opstelling voor zonne-energie verwijderd;

c. voor het gestelde onder b. wordt financiële zekerheid gesteld.

Noot

1. Gemeentelijk beleid waarin daken *primaire* zijn aangewezen om zonnepanelen te plaatsen staat niet in de weg aan verlening van een omgevingsvergunning door het college van B&W van Someren voor een zonnepark van 5,6 ha in het buitengebied. Oftewel, ook op andere plekken dan het dak is het mogelijk om zonnepanelen te plaatsen. Dat blijkt uit de hierboven opgenomen uitspraak. Voor de praktijk is dit een belangrijk oordeel, omdat meer overheden – zowel provincies als gemeenten – dergelijk beleid kennen. Dit vaak in de vorm van zogenaamde ‘zonneladders’, waarvan het doel is om vooraf duidelijkheid te geven aan initiatiefnemers en derde-belanghebbenden (zie daarover Noordover en Walgemoed, ‘Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: een overzicht’, *BR* 2018/77, par. 5.1.2, Euverman e.a., ‘Kroniek zonneparken’, *VGR* 2020/6, par. 1.5 en Noordover en Jager, ‘Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: de recente ontwikkelingen’, *TBR* 2022/52, par. 2.2). Kort gezegd wordt in een zonneladder een bepaalde voorkeursvolgorde gegeven van locaties voor zonne-energie. Een voorbeeld is de zonneladder van de provincie Drenthe, waarin is bepaald dat het de voorkeur heeft dat zonne-energie gebouwgebonden, op daken, wordt gerealiseerd (trede 1). Als daarvoor geen, of onvoldoende geschikte ruimte is, dan moet worden onderzocht of er binnen bestaand stedelijk gebied een grondgebonden locatie geschikt is voor zonne-energie. Hierbij kan worden gedacht aan bedrijventerreinen en woningbouwlocaties die op korte termijn geen invulling krijgen (trede 2). De grondgebonden installaties voor zonne-energie buiten bestaand stedelijk gebied mogen alleen worden gerealiseerd bij breed maatschappelijk draagvlak en als zij kunnen rekenen op betrokkenheid vanuit de directe omgeving (trede 3). Voor andere voorbeelden van zonneladders, zie: art. 9.5.1 Verordening Romte Fryslân 2014, art. 2.1.8 Omgevingsverordening Overijssel 2017, art. 3.41 lid 1 sub a Interim omgevingsverordening Noord-Brabant en art. 2.9 lid 2 Omgevingsverordening Zeeland 2018.

2. De Afdeling oordeelde eerder over zonneladders, bijvoorbeeld in ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3591, *BR* 2020/11, met uitgebreide noot Meijering en Schipper, in welke uitspraak de zonneladder van de provincie Drenthe aan de orde komt. In deze zaak komen Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap op tegen het bestemmingsplan “Buitengebied, zonnepark Exloo” (56 hectare). Zij stel-

len dat bij het initiatief voor dit zonnepark trede 1 (gebouwgebonden; zon op daken), trede 2 (grondgebonden; zon op maaiveld (binnen de stedelijke omgeving)) en trede 3 (grondgebonden; zonne-initiatieven met maatschappelijk draagvlak (buiten bestaand stedelijk gebied)) onjuist zijn doorlopen. De Afdeling gaat hier niet in mee:

“8.3 (...) In de plantoelichting staat ten aanzien van trede 1 dat op één na alle agrariërs uit de gemeente Borger-Odoorn al zonnepanelen op hun daken hebben liggen en dat gelet op de omvang van het provinciale en gemeentelijke streven naar een uitbreiding van zonnestroom het volgens de raad niet volstaat om alleen het dakoppervlak te gebruiken voor het opwekken van zonne-energie. Daarnaast heeft de raad ter zitting toegelicht dat de gemeente Borger-Odoorn geen eigenaar is van de door Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap ter zitting genoemde daken en dat de raad derhalve de aanleg van zonnepanelen op die daken in zoverre niet kan sturen. Gezien het vorenstaande heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat de door de raad beoogde productie van zonne-energie niet uitsluitend kan worden gerealiseerd met behulp van gebouwgebonden installaties en daarmee trede 1 is doorlopen.

8.4 (...) 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 bestredene 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. De Afdeling betreft hierbij dat de omvang van het zonnepark dat in het voorliggende plan mogelijk wordt gemaakt, te weten 49 megawatt, past in het door de raad geformuleerde beleid zoals neergelegd in het Beleidsplan zonneakker in Borger-Odoorn 2018–2020. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat trede 2 is doorlopen.

8.5 (...) Blijkens de stukken heeft de gemeente Borger-Odoorn een aanpak voor het voorziene zonnepark bevorderd waarbij ook de omgeving meeprofiteert. Uit de plantoelichting blijkt dat de initiatiefnemer van het voorziene zonnepark een werkwijze heeft toegepast om draagvlak te creëren onder de agrariërs in de gemeente Borger-Odoorn. De agrariërs die gronden beschikbaar willen stellen voor zonnepanelen hebben zich in een poule verenigd.

De agrariër op wiens gronden een zonnepark wordt gerealiseerd, ontvangt hiervoor huur. De agrariërs van de overige grond binnen de poule krijgen een optievergoeding. Ten aanzien van het draagvlak onder omwonenden heeft de raad ter zitting te kennen gegeven dat er meer draagvlak voor het voorziene zonnepark is als de omgeving meeprofiteert. Om die reden bestaat voor deelnemers de mogelijkheid om de stroom te verkopen aan de gemeente Borger-Odoorn. Verder heeft de raad ter zitting toegelicht dat de bewoners bij het zonnepark zijn betrokken door huisbezoeken en informatieavonden en door het opzetten van een zogenoemde “postcoderoos”. Gelet op het voorgaande bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen grond voor het oordeel dat niet is voldaan aan de inspanningsverplichting zoals die voortvloeit uit trede 3.”

Volgens Nijmeijer in AA20200278 laten deze rechtsoverwegingen goed zien dat de zonneladder primair een motiveringsinstrument is en dat daaruit dus niet zonder meer een verplichte inrichting van daken voor zonne-energie kan worden afgeleid. Met name het bij trede 1 genoemde element van de eigendom van daken, zal in veel andere casus kunnen worden gebruikt om te motiveren dat een in een zonnepark beoogde hoeveelheid zonnepanelen (helaas) niet op gebouwen kunnen worden geplaatst, aldus Nijmeijer. De zonneladder geeft dus, anders gezegd, *richting* aan het proces van het inrichten van de ruimte voor zonne-energie, maar is zeker niet leidend of zelfs (alles)-bepalend. Er kan relatief eenvoudig van worden afgeweken. In elk geval van trede 1. Vergelijk ook ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2770, r.o. 5.1 en 5.2, over (afwijken van) trede 1 van de zonneladder van de provincie Overijssel.

3. Blijkens de hier geannoteerde uitspraak wordt afwijken van het gemeentelijke beleidsuitgangspunt dat in Someren daken *primair* zijn aangewezen om zonnepanelen te plaatsen, ook snel billijk gevonden door de Afdeling. Dit strookt met de rechtspraak onder 2.

T. Groot

AB 2022/306

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

15 juli 2022, nr. 21/3796 AW

(Mr. H. Lagas)

m.nt. L.J.A. Damen

Art. 1:3, 8:75 Awb

ABkort 2022/313

ECLI:NL:CRVB:2022:1613

E-mailbericht van de gemachtigde van het bestuur geen besluit; later e-mailbericht geen besluit op bezwaar.

De Raad is van oordeel dat het e-mailbericht van 14 december 2020 van de gemachtigde van het bestuur geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb is. Ingevolge dat artikelid wordt onder een besluit verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Met het begrip rechtshandeling wordt bedoeld op een handeling gericht op rechtsgevolg. In dit e-mailbericht van de gemachtigde van het bestuur staat dat hij met grote verbazing heeft kennisgenomen van het verzoek van 10 december 2020 en dat hij dat verzoek zal doorsturen ‘naar client’. Verder verzoekt hij om een nadere uitleg. Uit een en ander moet worden geconcludeerd, dat deze e-mail niet een beslissing is die erop is gericht een bevoegdheid, recht of verplichting voor appellante te doen ontstaan of teniet te doen. Dat geldt evenzeer voor het e-mailbericht van 25 januari 2021 van de gemachtigde van het bestuur; dat door appellante ten onrechte is aangemerkt als een beslissing op haar bezwaarschrift van 14 januari 2021.

Dit betekent dat de rechtbank zich terecht, zij het op andere gronden, onbevoegd heeft verklaard.

Bij de uitspraak van de Raad op het vijfde herzieningsverzoek is appellante op verzoek van het bestuur door de rechtbank veroordeeld in de proceskosten wegens kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Het daartegen gerichte cassatieberoep is niet-ontvankelijk verklaard. Mede gezien deze omstandigheden is de proceskostenveroordeling in de aangevallen uitspraak op de daarin vermelde gronden niet onterecht.

Hieruit volgt dat het hoger beroep van appellante niet slaagt. De aangevallen uitspraak moet, deels met verbetering van gronden, worden bevestigd.

Dit is na de uitspraak van 29 juli 2010 de zesde procedure over hetzelfde onderwerp: het ontslag van 2007. De insteek van deze procedure, te weten de discussie over de vraag of het bestuur wel of niet een bestuursorgaan is, is een afgeleide van waar het appellante uiteindelijk om gaat, namelijk opnieuw een discussie voeren over de besluitvorming van destijds over het ontslag. Dit levert kansloos procederen op, in ogenschouw genomen de eerdere procedures bij de Raad en Hoge Raad. Aldus is sprake van (voortgaand) kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht door appellante. De Raad ziet hierin aanleiding appellante opnieuw te veroordelen in de kosten in hoger beroep, zoals door het bestuur is verzocht.