Project: nr. W 40136
Olo nr: 4314537

TIJDELIJKE OMGEVINGSVERGUNNING (UITGEBREID)

BESLUIT

Burgemeester en wethouders van de gemeente Oss hebben op 29 maart 2019 van Solarpark de Mun B.V., Oude Kerkweg 12 1251 NZ in Laren, een aanvraag voor een omgevingsvergunning ontvangen zoals bedoeld in Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor het realiseren van een zonnepark de Mun. De aanvraag gaat over Vorstengrafdonk (de Mun -ten noorden van bedrijventerrein) in Oss, op de percelen met de gemeentelijke kadastrale aanduidingen Oss, sectie B, nummer(s) 5505/5507/6073.

Burgemeester en wethouders besluiten de gevraagde vergunning te verlenen voor de volgende activiteiten:

- Bouwen
- Uitvoeren van een werk of werkzaamheden
- Handelingen in strijd met ruimtelijke regels

Dit onder de bepaling dat de gewaarmerkte vergunningaanvraag en bijlagen deel uitmaken van de vergunning. Aan de vergunning verbinden wij de bijgevoegde voorschriften.

Voor zover de aan de vergunning verbonden delen van de vergunningaanvraag niet in overeenstemming zijn met de gestelde voorschriften, zijn de voorschriften bepalend.

PROCEDURE

De voorbereiding van de beschikking op de aanvraag heeft plaatsgevonden overeenkomstig het bepaalde in §3.3 van de Wabo (de uitgebreide voorbereidingsprocedure). De aanvraag is beoordeeld voor de omgevingsvergunning (uitgebreid) aan de daarbij behorende artikelen van de Wabo. Tevens is de aanvraag getoetst aan het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Regeling omgevingsrecht.

ZIENSWIJZEN

Het ontwerp van deze beschikking heeft van 30 juli 2020 tot en met 9 september 2020 ter inzage gelegen en belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen. Van deze gelegenheid is wel gebruik gemaakt.

Er zijn in totaal 5 zienswijzen ingediend. We verwijzen hiervoor naar de Nota van zienswijzen en wijzigingen Omgevingsvergunning ‘Zonnepark De Mun’.

OVERWEGINGEN

Gelet op artikel 2.1, 2.2 en §2.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de overwegingen in de bijlage "overwegingen en toetsingen" kan worden geconcludeerd dat de gevraagde vergunning onder voorschriften kan worden verleend.

GELDIGHEID VAN DE VERGUNNING

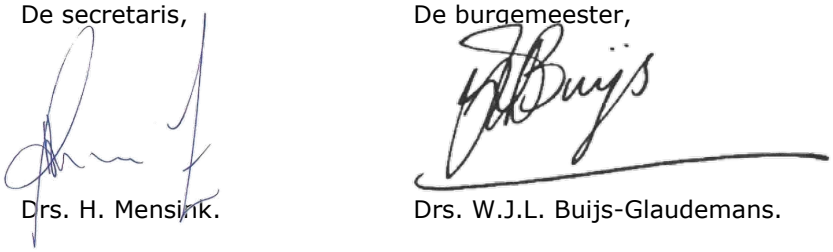
Overeenkomstig artikel 3.41 lid 3 van de Interim omgevingsverordening geldt de verleende vergunning tot en met 1 oktober 2045 (25 jaar).
Na het verstrijken van deze termijn is de vergunninghouder gehouden de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand te herstellen en wordt de opstelling voor zonne-energie verwijderd.

ONDERTEKENING

Oss, 24 november 2020

Burgemeester en wethouders van de gemeente Oss,

De secretaris, De burgemeester,



Drs. H. Mensink. Drs. W.J.L. Buijs-Glaudemans.

LEGES

	Grondslag	Leges
Bouwactiviteit	€ 2.052.000,00	€ 60.739,00
Aanlegactiviteit		€ 46,00
TOTAAL LEGES		€ 60.785,00

RECHTSMIDDELEN

Beroepsclausule

Het besluit treedt in werking nadat de termijn voor het indienen van een beroepschrift ongebruikt is verstreken.

Dit besluit is nog niet onherroepelijk. Hiertegen kan ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht beroep worden ingesteld bij de Rechtbank Oost-Brabant.

Het indienen van een beroep komt toe aan belanghebbenden, die eerder zienswijzen tegen het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht of aan belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij geen zienswijzen naar voren hebben gebracht.

Dit beroep kan worden ingesteld binnen zes weken na de dag na de terinzagelegging van het besluit. Het beroepschrift dient gemotiveerd te zijn en te worden gericht aan de Rechtbank Oost-Brabant, Postbus 90125, 2500 MA 's-Hertogenbosch.

Als u een beroepschrift indient bij de rechtbank, hoeft u alleen dit besluit als bijlage bij uw beroepschrift mee te zenden. De rechtbank vraagt vervolgens alle relevante stukken bij ons College op.
Het indienen van een beroepschrift heeft geen schorsende werking. Hiertoe kan men, als er tevens een beroepschrift is ingediend, de voorzieningenrechter verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter kan een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed gelet op uw belangen dat vereist. Dit verzoek moet worden ingediend bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Oost-Brabant, Postbus 90125, 5200 MA 's-Hertogenbosch. Voor het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening zijn griffierechten verschuldigd.
Wanneer een voorlopige voorziening wordt aangevraagd treedt het besluit pas in werking nadat hierover een beslissing is genomen.

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE 5
BIJLAGE I PROCEDURELE ASPECTEN 6
BIJLAGE II VOORSCHRIFTEN 9
1. Bouwen 9
1.1 Algemeen 9
1.2 Meldingsplicht 9
1.3 Voorwaarden Gasunie 9
BIJLAGE III OVERWEGINGEN EN TOETSINGEN 12
1 .Bouwen 12
1.1 Inleiding 12
1.2 Toetsing 12
1.3 Conclusie 12
2. Uitvoeren van een werk of werkzaamheden 13
2.1 Inleiding 13
2.2 Toetsing 13
2.3 Conclusie 13
3. Handelingen in strijd met ruimtelijke regels 13
3.1 Inleiding 13
3.2 Toetsing 14
3.3 Conclusie 15

BIJLAGE I PROCEDURELE ASPECTEN

Gegevens aanvrager en projectbeschrijving

Burgemeester en wethouders van de gemeente Oss hebben op 29 maart 2019 een aanvraag om een omgevingsvergunning ontvangen zoals bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van Solarpark de Mun B.V., Oude Kerkweg 12 1251 NZ in Laren, voor het realiseren van een zonnepark de Mun. De aanvraag gaat over Vorstengrafdonk (de Mun - ten noorden van bedrijventerrein) in Oss, op de percelen met de gemeentelijke kadastrale aanduidingen Oss, sectie B, nummer(s) 5505/5507/6073.

Activiteiten aanvraag

De aanvraag bestaat uit de volgende activiteiten:

- Bouwen
- Uitvoeren van een werk of werkzaamheden
- Handelingen in strijd met ruimtelijke regels

Bevoegd gezag

Gelet op bovenstaande projectbeschrijving, alsmede op het bepaalde in hoofdstuk 3 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de daarbij horende bijlage zijn wij het bevoegd gezag om de integrale omgevingsvergunning te verlenen of (gedeeltelijk) te weigeren. Daarbij zijn wij er procedureel en inhoudelijk voor verantwoordelijk dat in ons besluit alle aspecten aan de orde komen met betrekking tot de fysieke leefomgeving, zoals ruimte, milieu, natuur en aspecten met betrekking tot bouwen, monumenten en brandveiligheid. Verder dienen wij ervoor zorg te dragen dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften op elkaar zijn afgestemd.

Voorbereiding

De besluitvormingsprocedure is uitgevoerd overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De aanvraag is beoordeeld voor bouwen aan artikel 2.1 lid 1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, uitvoeren van een werk of werkzaamheden aan artikel 2.1 lid 1b van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en handelingen in strijd met ruimtelijke regels aan artikel 2.1 lid 1c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Voorts is de aanvraag getoetst aan het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht.

Aanvullende gegevens

Omdat de aanvraag naar onze mening niet volledig was, hebben wij bij brief van 3 juli 2019 om aanvullende gegevens verzocht. Wij hebben de aanvullende gegevens ontvangen op 20 juli 2020. Hierdoor is de wettelijke procedure verlengd met 383 dagen. Deze aanvullende gegevens maken deel uit van de vergunningaanvraag.

Ter inzage legging

Het ontwerp van deze beschikking heeft van 30 juli 2020 tot en met 9 september 2020 ter inzage gelegen en belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen. Van deze gelegenheid is wel gebruik gemaakt.

Er zijn in totaal 5 zienswijzen ingediend. We verwijzen hiervoor naar de Nota van zienswijzen en wijzigingen Omgevingsvergunning 'Zonnepark De Mun'.

Advies

In de Wabo en het Bor worden bestuursorganen vanwege hun specifieke deskundigheid of betrokkenheid aangewezen als adviseur. Gelet op het bepaalde in §2.5 Wabo, alsmede §6.1 en §6.2 van het Bor, hebben wij de aanvraag ter advies aan de volgende instanties/bestuursorganen gezonden:

- Welstandskamer

Naar aanleiding hiervan hebben wij de volgende adviezen ontvangen.
Welstandskamer:

Het project is op 22 juli 2020 in de vergadering van de welstandskamer aan de orde geweest. Het project voldoet aan redelijke eisen van welstand.

BIJLAGEN BEHOREND BIJ HET BESLUIT

A. Aanvraagformulier omgevingsvergunning;
B. Aanvulling aanvraagformulier activiteit "Uitvoeren van een werk of werkzaamheden";
C. Nota van zienswijzen en wijzigingen Omgevingsvergunning 'Zonnepark De Mun';
D. Ruimtelijke onderbouwing;
E. Quickscan;
F. Landschappelijk inpassingsplan;

G. Tekening “PV Layout”;

G1. Bouw constructie tekening-berekening

H. Toelichting tijdelijk gebruik van 25 jaar;

I. Participatieplan;

J. Notitie Ecoloog over zienswijze foerageergebied Das.

BIJLAGE II VOORSCHRIFTEN

1. BOUWEN

1.1 Algemeen

1.1.1
Het bouwen moet plaatsvinden in overeenstemming met de bepalingen van het Bouwbesluit 2012 en van de Bouwverordening van de gemeente Oss, en de krachtens die regelingen gestelde nadere regels.

1.2 Meldingsplicht

1.2.1
De volgende werkzaamheden moeten aan de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving worden gemeld:

Werkzaamheid	Hoe	Wanneer
Aanvang van het werk (inclusief ontgravingswerkzaamheden)	via e-mail (baliebml@oss.nl) danwel mondeling of schriftelijk	uiterlijk één week voor de start van het werk
Einde van de werkzaamheden	via e-mail (baliebml@oss.nl) danwel mondeling of schriftelijk	uiterlijk één week voor het beëindigen van het werk

1.3 Voorwaarden Gasunie

1.3.1

Voor het uitvoeren van activiteiten in de nabijheid van onze gastransportleidingen dienen de nodige voorzorgsmaatregelen in acht worden genomen. De voorwaarden welke hiervoor gelden zijn terug te vinden op de Website van de "VELIN" (vereniging van leidingeigenaren in Nederland, zie www.velin.nl) Deze voorwaarden hebben als doel om schade aan kabels en leidingen te voorkomen. Naast deze (algemene) voorwaarden gelden voor het plaatsen van zonneparken, aanvullende voorwaarden zoals weergegeven in dit document. Deze voorwaarden zijn van toepassing op zonneparken welke binnen een afstand van 200 meter

t.o.v. onze gastransportleiding(en) maar buiten de “belemmeringenstrook”1 zijn geprojecteerd;

Gastransportleidingen van Gasunie zijn voorzien van kathodische bescherming (KB). Dit systeem dient ervoor om corrosie tegen te gaan. Dit wordt gerealiseerd door een constant aanwezige beschermpotentiaal (bp) van ca. – 1500 mV op de leiding. Door externe bronnen kan deze spanning zodanig worden beïnvloed dat de bp te laag of te hoog wordt. In dat geval kan geen volledige bescherming tegen corrosie worden geboden en kan de leiding worden aangetast. Om veiligheidsredenen is dit niet geoorloofd.

Zonneparken zijn een voorbeeld van een externe bron welke een nadelige invloed kan hebben. Hiervoor gelden de voorschriften van de ISO-norm 15589-1 en VELIN Richtlijn nr. 2017/6. Op basis hiervan geldt o.a. dat zonneparken geen noemenswaardige spanningstrechters in de bodem mogen genereren ter plaatse van de leidingen. Ook niet bij fouten in het zonne-systeem. Dit vertaalt zich in de volgende aanvullende voorwaarden:

a) omvormers moeten voldoen aan de IEC-62109-2;

b) De parken moeten volledig potentiaal vereffend zijn;

c) de panelen op het park mogen niet als positief of negatief geaard op de omvormers worden aangesloten. Omvormers mogen niet voorzien zijn van een Anti PID functie;

d) aardingen van het zonnepark zijn niet toegestaan binnen de “belemmeringen strook”;

e) Indien het omvormervermogen per omvormer kleiner of gelijk is dan 100kW en de omvormers voorzien zijn van een ingeschakelde dc-lekstroom detectie (RCD) conform IEC-62109 paragraaf 4.8.3.3 en een R-ISO (impedantie) detectie op de ingang van de omvormer conform IEC-62109 paragraaf 4.8.2 waarbij de ingestelde array isolatieweerstand ten hoogste 40 MOhm per m2 is mogen de panelen de leiding tot op 5 meter naderen. De in te stellen waarden voor RCD en R-ISO dienen opgeleverd te worden voor aanvang van de bouw van het park. De instellingen moeten geborgd worden in onderhoudsdocumenten;

f) Indien het omvormervermogen per omvormer groter is dan 100kW dient voor aanvang van de bouw van het park overleg plaats te vinden over aanvullende maatregelen om beïnvloeding vanuit het zonnepark naar de leiding te voorkomen. Beïnvloeding kan voorkomen worden door voldoende afstand tot de leiding te houden of door de RCD en R-ISO waarden aan te passen. Vuistregel hiervoor is: minimale afstand = 5 meter + (0.2 * Rho-bodem [Ω m] * maximale-lekstroom [A]). De in te stellen waarden voor de RCD en

RISO dienen opgeleverd te worden voor aanvang van de bouw van het park. De instellingen moeten geborgd worden in onderhoudsdocumenten.

g) de Residual Current Detection en de R-isolation detection dient de omvormer af te schakelen bij lekstroomdetectie. De park-beheerder dient per omgaande de Gasunie afdeling KB op de hoogte te stellen en de oorzaak van het lek weg te nemen, telefoonnr. (050) 5219111;

h) er moet aan tenminste een kant van het zonnepark boven de leiding een KB-paal type BC aanwezig zijn, waarbij de C kant van de paal aangesloten moet zijn aan de draagconstructies van de zonnepanelen nabij de leiding. Per 200 meter parallelloop wordt een paal geplaatst. Tevens moet voor de inbedrijfname een 0-meting van de bestaande beïnvloeding van de leiding worden uitgevoerd doormiddel van een CIP-gradiënt meting. Dit geldt alleen voor constructies welke binnen 50 m vanaf de leiding zijn geprojecteerd;

i) wisselspanning-installatie en kabels > 1000 V moeten voldoen aan de NEN 3654. Indien de middenspanningsaarde verbonden wordt met de park-aarde, moet dit meegenomen worden in een NEN 3654 berekening m.b.t. weerstandsbeinvloeding;

j) ondergrondse gelijkstroombekabeling is onderdeel van het zonnepark. Minimale afstanden tot de leiding komen overeen met punt e en f. Indien gearmeerde en geaarde kabel of kabels in isolerende slagvaste gesloten mantelbuizen worden toegepast mag de afstand worden verkort tot 0,5 meter.

k) de gasleiding(en) moet(en) zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen 24 uur bereikbaar zijn voor onderhoud- of reparatie werkzaamheden. De parkbeheerder zal volledige medewerking verlenen om dit mogelijk te maken, ook wanneer het nodig is om installatiedelen tijdelijk te verwijderen;

l) mede gezien het bovenstaande zijn gebouwen, transformatoren, omvormers, funderingen, draagconstructies, panelen, enz. niet toegestaan binnen de “belemmeringenstrook”.

BIJLAGE III OVERWEGINGEN EN TOETSINGEN

1. Bouwen

1.1 Inleiding

De omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a van de Wabo niet voldoet aan de in artikel 2.10 Wabo gestelde toetsingsaspecten. Een toetsing aan deze aspecten heeft plaatsgevonden.

1.2 Toetsing

De activiteit voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens het Bouwbesluit 2012. Gelet hierop kan de omgevingsvergunning op deze grond worden verleend.
De activiteit voldoet aan de bouwverordening van de gemeente Oss. Gelet hierop kan de omgevingsvergunning op deze grond worden verleend.
De activiteit vindt plaats in een gebied waarvoor het bestemmingsplan "Buitengebied Oss - 2010" is vastgesteld.
De aangevraagde activiteit is hiermee in strijd. Dit betekent dat wij de omgevingsvergunning in beginsel moeten weigeren tenzij het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;
Wij hebben de aangevraagde activiteit aan de hiervoor genoemde uitzonderingen getoetst. De resultaten van deze toetsing staan beschreven in de beoordeling van deelactiviteit "Handelen in strijd met ruimtelijke regels" van de beschikking.
Onder verwijzing naar de beoordeling van deelactiviteit "Handelen in strijd met ruimtelijke regels" van de beschikking merken wij op dat de omgevingsvergunning, gelet op artikel 2.10, lid 1 onder c en 2.12 Wabo op deze grond wel kan worden verleend.
Het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk, waarop de aanvraag betrekking heeft, is niet in strijd met redelijke eisen van welstand zoals neergelegd in de welstandnota van de gemeente Oss. Gelet hierop kan de omgevingsvergunning op deze grond worden verleend.

1.3 Conclusie

Vanuit het toetsingskader dat betrekking heeft op het (ver)bouwen van een bouwwerk zijn er ten aanzien van deze activiteit geen redenen om de omgevingsvergunning te weigeren.

2. Uitvoeren van een werk of werkzaamheden

2.1 Inleiding

De omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b Wabo niet voldoet aan de in artikel 2.11 Wabo gestelde toetsingsaspecten. Een toetsing aan deze aspecten heeft plaatsgevonden.

2.2 Toetsing

Het werk bevindt zich of de werkzaamheid vindt plaats in een gebied waarvoor het bestemmingsplan "Buitengebied Oss - 2020" is vastgesteld.

De opsteller van dit plan wil voorkomen dat een in dit plan begrepen grond minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de ter plaatse geldende of beoogde bestemming. Daarom is in artikel 38.122 bepaald dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren.

Daarnaast bepaalt artikel 2.11 Wabo dat de vergunning voor dit onderdeel wordt geweigerd indien strijd is met algemene ruimtelijke regels uit een provinciale verordening of AMvB.

2.3 Conclusie

Vanuit het toetsingskader dat betrekking heeft op het uitvoeren van een werk of werkzaamheid, zoals neergelegd in het bestemmingsplan "Buitengebied Oss - 2020" zijn er ten aanzien van deze werkzaamheid geen redenen om de omgevingsvergunning te weigeren.

3. Handelingen in strijd met ruimtelijke regels

3.1 Inleiding

De omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c Wabo niet voldoet aan de in artikel 2.12 Wabo gestelde toetsingsaspecten. Een toetsing aan deze aspecten heeft plaatsgevonden.

3.2 Toetsing

De activiteit vindt plaats in een gebied waarvoor het bestemmingsplan "Buitengebied Oss 2010" is vastgesteld en onherroepelijk in werking is. Recent is ter vervanging van voornoemd plan het bestemmingsplan ‘Buitengebied Oss 2020’ vastgesteld.

De aangevraagde activiteit is in strijd met zowel het bestemmingplan "Buitengebied Oss 2010" als het bestemmingsplan ‘Buitengebied Oss 2020’. Bovendien geldt dat deze strijdigheid niet kan worden opgelost met toepassing van de in de genoemde bestemmingsplannen opgenomen regels inzake afwijking. Dit betekent dat wij de omgevingsvergunning in beginsel moeten weigeren, tenzij de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Over de relatie tussen de aangevraagde activiteit en het beginsel van een goede ruimtelijke ordening merken wij samenvattend het volgende op.

De projectlocatie betreft de locatie Munlaan 15 in Oss, kadastraal bekend als gemeente Oss, sectie B, nummers 5505, 5507 en 6073.
Er is een omgevingsvergunning aangevraagd voor de realisatie van een zonnepark (De Mun). De instandhoudingstermijn bedraagt 25 jaar.

De aangevraagde omgevingsvergunning past niet binnen het ter plaatse geldende bestemmingsplan ‘Buitengebied Oss – 2020’. Conform de bestemmingsregels zijn de gronden binnen het gebied bedoeld voor de agrarische bedrijfsvoering en deze gronden mogen niet worden bebouwd.

De activiteit vinden wij wel voorstelbaar. Deze voldoet namelijk aan de uitgangspunten en voorwaarden op grond van de door de gemeenteraad vastgestelde nota ‘Grootschalige opwek van zonne-energie in Oss’. Er is sprake van een zorgvuldig ingepast en met zorg opgezet zonnepark. Het plan voldoet aan alle relevante wet- en regelgeving en is getoetst aan de interim-verordening ruimte van de provincie Brabant. Er is veel ruimte voor de landschappelijke inpassing gereserveerd en de gronden zijn niet maximaal “dicht gelegd” waardoor er ruimte is voor licht, lucht en water tussen de panelen en in het gebied. Dit zal een positief effect hebben op de bodemgesteldheid en de biodiversiteit. Een zonneweide met een bruto oppervlak van bijna 11 ha, netto bijna 7 ha en past bij de maat, schaal en korrel van het landschap. Het gebied geldt als buffer tussen de kern Oss en het bedrijventerrein en door de gekozen opzet blijft het deze functie houden en past het in het karakter van het gebied als stedelijk uitloopgebied.

Voor onze overwegingen willen wij verwijzen naar de ruimtelijke onderbouwing. Deze ruimtelijke onderbouwing is opgenomen in bijlage D bij deze beschikking. Met de aanvrager is een anterieure overeenkomst gesloten waarin diverse rechten en plichten zijn vastgelegd.
De omgevingsvergunning kan, gelet op het bovenstaande en het bepaalde artikel 2.12, lid 1, onder a sub 3 Wabo dan ook op deze grond wel worden verleend.
Aan de omgevingsvergunning verbinden we de volgende voorwaarden:

- De locatie wordt voorzien van een landschappelijke inpassing, conform het landschappelijk inpassingsplan opgenomen in bijlage F bij deze beschikking.
- De activiteit wordt ná de vergunningtermijn van 25 jaar beëindigd en de percelen worden teruggebracht in de oorspronkelijke staat en wordt de opstelling voor zonne-energie verwijderd, conform de toelichting opgenomen in bijlage H bij deze beschikking.

3.3 Conclusie

Vanuit het toetsingskader dat betrekking heeft op het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, regels gesteld door Rijk of Provincie of een voorbereidingsbesluit, zijn er ten aanzien van deze activiteit geen redenen om de omgevingsvergunning te weigeren.

uitspraak

RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummers: SHE 21/30
SHE 21/87

uitspraak van de meervoudige kamer van 17 december 2021 in de zaak tussen

B.S.W. Vink, M.P.G. van der Werf en J.A.C.M. de Rooij, Th. R. Bruinsma en M. Bruinsma-Peters, L.H.A. van Duijnhoven-Timmers en J.H.J.M. van den Berg,
te Oss, eisers 1,
(gemachtigde: mr. P.J.A. Engelvaart),

IVN Oss, te Oss, eiseres 2,
(gemachtigden: R. Govers en F. van Dorst)

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oss, verweerder
(gemachtigden: mr. drs. M.J. Eurlings, drs. P. Vereijken en M. Truijen)

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: **Solarpark de Mun B.V.**
(vergunninghoudster), te Laren, gemachtigde: mr. K. Hamelink.

Procesverloop

Bij besluit van 24 november 2020 (het bestreden besluit) heeft verweerder omgevingsvergunning verleend aan vergunninghoudster voor het realiseren van "Zonnepark De Mun" aan de Munlaan 15 te Oss, kadastraal bekend gemeente Oss, sectie B, nummer(s) 5505, 5507 en 6073 (de projectlocatie).

Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Het beroep van eisers 1 is geregistreerd onder nummer SHE 21/30 en dat van eiseres 2 onder nummer SHE 21/87. Eisers 1 en eiseres 2 hebben tevens de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Nadat door verweerder is bericht dat niet met de aanleg van het zonnepark wordt gestart hangende het beroep, hebben zij hun verzoek ingetrokken.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De zaken zijn gevoegd behandeld op de zitting van 8 juni 2021. De gemachtigden van eisers 1 en 2 zijn verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden. Voor vergunninghoudster is de gemachtigde verschenen, vergezeld door E.J.W. Bakker en A. de Wilde.

Overwegingen

Feiten

1. Op 29 maart 2019 heeft vergunninghoudster een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de activiteiten "bouwen", "uitvoeren van een werk of werkzaamheden" en "afwijken van het bestemmingsplan" ten behoeve van een zonnepark op de projectlocatie voor een periode van 25 jaar.
- De projectlocatie bevindt zich tussen een bosrijk natuur- en recreatiegebied in het noorden en een recent gerealiseerd bedrijventerrein "Vorstengrafdonk" in het zuiden. Ten westen van de projectlocatie is relatief kleinschalig landschap aanwezig met landbouw. Ten oosten van de projectlocatie ligt de provinciale weg N329, met pal ten oosten daarvan natuurgebied Herperduin. Ten noorden van de projectlocatie is op ongeveer 100 meter een aantal woningen en bedrijfswoningen gesitueerd aan de Munlaan.
De gronden, kadastraal bekend 5505, 5507 en 6073, zijn nu nog in gebruik als agrarisch grasland. De gronden zijn gelegen binnen het bestemmingsplan "Buitengebied Oss - 2020" (vastgesteld op 16 april 2020) en zijn bestemd tot "Agrarisch met waarden - Landschap" met de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie verwachtingswaarde hoog". Gronden met deze bestemming zijn bedoeld voor agrarische bedrijfsvoering en mogen op grond van de hieraan toegekende bestemmingen niet worden bebouwd met zonnepanelen.
- Het zonnepark heeft een bruto oppervlak van 10,8 hectare, netto 6,7 hectare. Daarmee kan potentieel 7 MWp aan gezamenlijk vermogen worden gerealiseerd, waarmee bijna 2.000 huishoudens jaarlijks kunnen worden voorzien van duurzame stroom. De overige 4,1 hectare wordt benut voor landschappelijke inpassing. De zonnepanelen worden aangebracht in rijen op zuid-gerichte stellages, op ongeveer 0,8 m boven maaiveld. Het hoogste punt van de panelen ligt op circa 2,3 m boven maaiveld.
- Door onder meer eisers 1 (omwonenden) en eiseres 2 zijn zienswijzen ingediend tegen het ontwerpbesluit, dat van 30 juli 2020 tot en met 9 september 2020 ter inzage heeft gelegen.
- Daarna heeft verweerder het bestreden besluit genomen, waarbij wat de activiteit afwijken van het bestemmingsplan betreft toepassing is gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (de Wabo).

Relevante regelgeving

2. De voor deze zaak relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt onderdeel uit van deze uitspraak.

Toepasselijkheid van de Crisis- en herstelwet (Chw)

3. De omgevingsvergunning ziet op de aanleg van een productie-installatie ten behoeve van hernieuwbare elektriciteit met behulp van zonne-energie. Gelet op artikel 1.1, gelezen in samenhang met bijlage 1, categorie 1.1. van de Chw is afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing.

Ingetrokken beroepsgronden

4. Eisers 1 hebben ter zitting de beroepsgronden die betrekking hebben op de onuitvoerbaarheid van het project wegens het ontbreken van een netwerkaansluiting, het ontbreken van een archeologisch onderzoek en het ontbreken van een vormvrije

m.e.r.-beoordeling ingetrokken.

Geen zienswijze

5. Verweerder heeft ten aanzien van een aantal beroepsgronden gesteld dat deze in beroep niet aan de orde kunnen worden gesteld, omdat over dit onderdeel van het bestreden besluit geen zienswijze is ingediend.

6. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft op 14 april 2021[1] een uitspraak gedaan naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021[2]. De Afdeling heeft geoordeeld dat in omgevingsrechtelijke zaken die zijn voorbereid met toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (de Awb) niet kan worden tegengeworpen aan belanghebbenden. Dit geldt niet alleen voor het beroepsrecht als zodanig, maar ook voor de – tot dusverre in de rechtspraak toegepaste – zogenoemde onderdelentrechter die met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure tot stand zijn gekomen en die uit verschillende besluitonderdelen bestaan. De rechtbank zal reeds hierom deze beroepsgronden inhoudelijk behandelen.

Procedurele gronden

7. Eisers 1 voeren aan dat niet alle bij het ontwerpbesluit behorende stukken langs elektronische weg te raadplegen waren, waardoor zij niet tijdig op alle bijlagen hebben kunnen reageren. Weliswaar is een aantal bijlagen bij het ontwerpbesluit gedurende de termijn van terinzagelegging op verzoek alsnog aan hen toegezonden, maar dit waren niet alle bijlagen bij het ontwerpbesluit en bovendien was de toezending hiervan veel te laat. Het bestreden besluit is daarom in strijd met artikel 3:11, eerste lid, van de Awb, aldus eisers 1.

8. Verweerder bevestigt in zijn verweerschrift dat niet alle stukken elektronisch ter beschikking zijn gesteld, maar stelt dat alle bij het ontwerpbesluit behorende bijlagen wel fysiek ter inzage hebben gelegen op het gemeentekantoor van 30 juli 2020 tot en met 9 september 2020.

9. Eisers 1 hebben dit standpunt ter zitting niet betwist. De rechtbank is van oordeel dat daarmee is voldaan aan artikel 3:11, eerste lid, van de Awb, omdat dit artikel slechts verplicht de op het besluit betrekking hebbende stukken ter inzage te leggen op een fysieke plaats/locatie[3].
Alleen het ontwerpbesluit en de ruimtelijke onderbouwing inclusief natuurtoets en landschappelijke inpassing zijn gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl. Artikel 1.2.1a, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (het Bro) bevat geen verplichting om alle op het besluit betrekking hebbende stukken elektronisch beschikbaar te stellen. Bovendien heeft verweerder de gemachtigde op zijn verzoek de stukken waarom hij per e-mail van 5 augustus 2020 nog expliciet heeft verzocht op 19 augustus 2020, binnen de zienswijzetermijn, toegezonden. De rechtbank ziet in het betoog van eisers 1 daarom geen

[1] Zie de uitspraak van de Afdeling van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786
[2] Stichting Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7
[3] Zie daartoe de uitspraak van de Afdeling van 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:295.

aanleiding tot vernietiging van het bestreden besluit.
Dit betoog slaagt niet.

10. Eisers 1 stellen verder dat de omgevingsvergunning is verleend in strijd met artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht (het Bor), omdat de daartoe vereiste verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de raad van verweerders gemeente ontbreekt. De raad heeft weliswaar "projecten voor zonnepanelen op grond" aangewezen als categorie waarvoor geen vvgb is vereist, maar dit aanwijzingsbesluit is te ruim geformuleerd, zodat de aanwijzing van de categorie in strijd is met artikel 6.5 van het Bor. Ook is bij de aanwijzing van de categorie ten onrechte geen koppeling gelegd met het gemeentelijk beleid, zoals neergelegd in de "Notitie grootschalige opwekking van zonne-energie in Oss" (Notitie zonneparken), door de gemeenteraad vastgesteld op 19 december 2019. Hierdoor is volgens eisers 1 niet geborgd dat verweerder alleen gebruik zal maken van zijn bevoegdheid tot vergunningverlening als gehandeld wordt in overeenstemming met dit beleid.
Verder brengen eisers 1 naar voren dat het besluit van de raad tot instemming met het hier aan de orde zijnde project in strijd is met de wettelijke systematiek en niet kan worden beschouwd als een vvgb, omdat dit raadsbesluit geen juridische status heeft maar uitsluitend betrekking heeft op politieke verhoudingen. Daarbij komt dat dit besluit niet in werking is getreden, omdat het niet is bekend gemaakt op de voorgeschreven wijze.
Tot slot stellen eisers 1 dat verweerder zich in deze kwestie niet voldoende objectief heeft opgesteld, waarbij zij erop wijzen dat in de nota van zienswijzen niet is ingegaan op het feit dat in het raadsbesluit staat vermeld dat "we" maximaal 4 projecten gaan uitvoeren, terwijl het hier gaat om een particulier initiatief.

11. Verweerder heeft hierover gesteld dat artikel 6.5, derde lid, van het Bor geen vereisten bevat voor de aanwijzing van categorieën waarvoor geen vvgb is vereist. De mogelijkheid voor aanwijzing van categorieën wordt slechts begrensd door de rechtszekerheid, maar die is volgens verweerder in dit geval niet in geding.

12. De werkwijze om ontwerpvergunningen ter goedkeuring aan de raad voor te leggen is alleen een politieke keuze, aldus verweerder, en betekent, gelet op het aanwijzingsbesluit, niet dat voor een project als dit een vvgb ingevolge artikel 6.5 van het Bor nodig is.

13. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling[4] bevat artikel 6.5, derde lid, van het Bor geen vereisten voor de aanwijzing en houdt het evenmin een beperking in voor de categorieën die opgenomen kunnen worden in de aanwijzing. Dat betekent evenwel niet dat die categorieën ook op een zodanige wijze mogen worden geformuleerd dat aan de aanwijzing geen of nauwelijks nog onderscheidende betekenis meer valt toe te kennen.

14. De gemeenteraad van Oss heeft bij besluit van 19 december 2019 de beleidsnotitie "Grootschalige opwekking zonne-energie in Oss" vastgesteld en projecten voor "zonnepanelen op grond" aangewezen als categorie van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27 van de Wabo nodig is. Daarmee heeft de raad gebruik gemaakt van de aan hem in artikel 6.5, derde lid, van het Bor gegeven bevoegdheid om categorieën van gevallen aan te wijzen waarin een verklaring, als bedoeld in artikel 6.5, eerste lid, van het Bor, niet is vereist.

[4] Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3207

Verder heeft de raad op 19 december 2019 besloten om de door wethouder Van der Schoot voorgestelde aanpak in zijn brief van 18 december 2019 te volgen. Dat betekent onder andere dat er maximaal vier projecten worden uitgevoerd, waarna wordt geëvalueerd en mogelijk bijgesteld, en dat zowel principeverzoeken als conceptvergunningen met betrekking tot de ontwikkeling van een zonneveld ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Als de raad het afwegingskader heeft vastgesteld en zowel besluit over het principeverzoek als over de eindbeoordeling is een verklaring van geen bezwaar volgens deze aanpak overbodig. Het afwegingskader waarop wordt gedoeld, is de genoemde beleidsnotitie "Grootschalige opwekking zonne-energie in Oss". Ter zitting heeft verweerder nader toegelicht dat bij de gemeenteraad de behoefte bestond om een vinger aan de pols te houden bij politiekgevoelige dossiers zoals dit zonnepark, maar die betrokkenheid heeft volgens verweerder geen juridische consequenties.

15. De rechtbank ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de aanwijzing van categorieën onvoldoende concreet is en geen onderscheidende betekenis heeft. Dat hierdoor in beginsel op het gehele grondgebied van de gemeente grondgebonden zonneparken kunnen komen waarvan op voorhand de omvang onbekend is, leidt niet tot een ander oordeel. De wetgever heeft deze mogelijkheid nu eenmaal in de wet opgenomen en de raad kan hiervoor kiezen. Verweerder heeft verder terecht gesteld dat er geen wettelijke verplichting voor de raad bestaat om in die aanwijzing een expliciete koppeling te leggen met conformiteit met het gemeentelijk zonnebeleid.

16. Met betrekking tot de zinsnede 'dat we maximaal vier projecten gaan uitvoeren' in het raadsbesluit ziet de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder zich onvoldoende objectief zou hebben opgesteld bij de beoordeling van de vergunningaanvraag. In de beantwoording van de zienswijze is hierover gesteld dat het woord 'uitvoeren' in deze situatie is uit te leggen als het beoordelen van een initiatief en vervolgens het doorlopen van een vergunningprocedure. Dit komt de rechtbank niet onjuist voor.

17. De rechtbank is echter van oordeel dat de werkwijze conform de vastgestelde aanpak met betrekking tot de vvgb rechtsbescherming ontzegt aan aanvragers om een omgevingsvergunning en andere belanghebbenden hierbij en daarnaast rechtsonzekerheid creëert. Wanneer een aanvraag is ontvangen, beoordeelt het bevoegd gezag of er aspecten zijn waaromtrent een ander bestuursorgaan een verklaring van geen bedenkingen moet afgeven. Indien dat het geval is, zendt het de aanvraag zo spoedig mogelijk toe aan het orgaan dat bevoegd is de verklaring te geven. Het ontwerp van de beslissing omtrent de verklaring van geen bedenkingen doorloopt dezelfde procedure als het ontwerpbesluit, wat betekent dat ten aanzien van beide ontwerpen (het ontwerpbesluit en de ontwerp van de verklaring van geen bedenkingen) zienswijzen kunnen worden ingediend. De beoordeling en eventuele verwerking daarvan in de definitieve beslissing omtrent de verklaring geschieden door het orgaan dat bevoegd is de verklaring te geven.[5]

18. Bij een positieve beslissing van de raad, zoals in dit geval, is in wezen sprake van een impliciete vvgb. Omdat deze instemming juridisch echter niet kwalificeert als een vvgb, hebben (onder andere) eisers niet de gelegenheid gehad om hiertegen zienswijzen in te dienen met betrekking tot het ingenomen standpunt van de raad, terwijl deze wel van invloed kan zijn

[5] Zie de uitspraak van de Afdeling van 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2734

geweest op het genomen besluit van verweerder. Daarnaast kan de rechtmatigheid van deze beslissing niet aan een rechterlijke toetsing worden onderworpen in het kader van het beroep tegen het besluit inzake de omgevingsvergunning, anders dan het geval is bij een op juiste wijze vormgegeven vvgb.[6] Bovendien is ter zitting gebleken dat de werkwijze niet bekend is gemaakt door publicatie, zodat aanvragers om een omgevingsvergunning en andere belanghebbenden niet op de hoogte zijn van deze werkwijze, waardoor het besluitvormingsproces niet transparant is.
Dit betoog slaagt.

19. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit in zoverre, maar ziet aanleiding om de rechtsgevolgen in stand te laten. Hiertoe overweegt de rechtbank dat de gemeenteraad op 19 november 2020, dus voor het nemen van het bestreden besluit, heeft ingestemd met de ontwerp-omgevingsvergunning voor het voorziene zonnepark, waarbij de ingediende zienswijzen zijn betrokken en verweerder toestemming heeft gegeven de vergunning definitief te verlenen. Het standpunt van de raad is daarmee bekend, komt materieel overeen met een verklaring van geen bedenkingen en komt tevens overeen met het besluit van verweerder tot het verlenen van het bestreden besluit.

20. Eisers 1 betogen verder dat onvoldoende participatie heeft plaatsgevonden . Zij hebben de bijeenkomsten louter als informatief ervaren en niet als een daadwerkelijke mogelijkheid voor inspraak.

21. Volgens verweerder past het opgestelde participatieplan binnen het gemeentelijk beleid als vastgelegd in de beleidsnotitie "Grootschalige opwekking van zonne-energie in Oss". Er is gelegenheid tot participatie geboden tijdens een informatieavond, waarbij een aantal eisers aanwezig is geweest. Vergunninghoudster heeft ook nog een keukentafelgesprek en een vervolggesprek gehad met verschillende eisers. Dat mogelijk niet iedere omwonende tevreden kan worden gesteld betekent volgens verweerder niet dat er onvoldoende draagvlak in de omgeving is.

22. Vergunninghoudster heeft ter zitting aangegeven dat het projectplan als gevolg van inspraak op een aantal punten wel degelijk is aangepast. Zo worden onder andere de zonnepanelen op grotere afstand van de woningen geplaatst en worden er meer groenvoorzieningen aangebracht.

23. Volgens het door de gemeente gevoerde beleid laat de initiatiefnemer van een zonnepark omwonenden participeren bij het maken van de plannen voor het realiseren van een zonnepark. Zonder dat beleid bestaat er geen verplichting om hiermee bij de afweging rekening te houden, met dat beleid wel.
Volgens de rechtbank heeft vergunninghoudster voldoende inspanningen verricht die gericht zijn op het informeren van omwonenden en het verwerven of vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor het voorziene zonnepark. Daarnaast heeft vergunninghoudster zich bereid getoond het project aan te passen. Dat is niet door eisers 1 betwist. Hiermee heeft verweerder voldoende invulling gegeven aan participatie. Voor het mogelijk maken van een ruimtelijke ontwikkeling is niet vereist dat de initiatiefnemer en omwonenden met elkaar overeenstemming bereiken over de nieuwe locatie. Verweerder dient immers zelf, na afweging van alle betrokken belangen, een standpunt in te nemen over

[6] Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1414

de aanvaardbaarheid van een ruimtelijke ontwikkeling op een bepaalde locatie. Verder heeft verweerder terecht gesteld dat de omstandigheid dat niet iedere omwonende van het zonnepark tevreden wordt gesteld, niet betekent dat er onvoldoende draagvlak in de omgeving is. Bij projecten zoals dit zonnepark moet het bestuursorgaan een afweging maken tussen het belang van een duurzame energievoorziening in het kader van de energietransitie en de belangen van omwonenden. Het ontbreken van draagvlak bij direct omwonenden is in die belangenafweging geen dragend argument voor weigering van de planologische medewerking., Daarbij wijst de rechtbank op de uitspraken van de Afdeling van 1 april 2020 en van 15 juli 2020.[7]

Economische uitvoerbaarheid

24. Eisers 1 twijfelen aan de economische uitvoerbaarheid van het plan, temeer nu het hier gaat om een relatief klein zonnepark. Zij beschikken niet over het businessplan en hebben geen kennis van gemaakte afspraken tussen verweerder en vergunninghoudster.

25. Verweerder heeft hierover gesteld dat hij wel degelijk heeft gekeken naar de economische uitvoerbaarheid. Er zijn ook de nodige (contractuele) afspraken gemaakt met vergunninghoudster. Zo zijn in een anterieure overeenkomst onder meer afspraken gemaakt over plankosten en het planschaderisico.

26. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling, waaronder de uitspraak van 1 augustus 2018[8], kan in het kader van een procedure tegen een omgevingsvergunning een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van het project, waaronder ook de financieel-economische uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat verweerder op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het project niet kan worden uitgevoerd.
De rechtbank ziet in hetgeen eisers 1 hebben aangevoerd geen aanleiding voor de conclusie dat het project bij voorbaat niet financieel-economisch uitvoerbaar zou zijn. De enkele stelling dat de omvang van het zonnepark relatief klein is en zij niet de beschikking hebben over een businessplan of de afspraken tussen gemeente en vergunninghoudster, is daarvoor onvoldoende. Ook zonder de beschikking te hebben over deze stukken, hadden eisers 1 berekeningen en argumenten kunnen aandragen dat het zonnepark vanwege de omvang bij voorbaat niet economisch rendabel zou zijn gedurende de looptijd van de vergunning.
Dit betoog slaagt niet.

Ruimtelijke onderbouwing

27. Eisers 1 voeren verder aan dat uit de ruimtelijke onderbouwing niet blijkt dat is getoetst aan de beleidsnotitie 'Grootschalige opwekking zonne-energie in Oss'. Daarbij wijzen zij erop dat de ruimtelijke onderbouwing dateert van 27 november 2019, terwijl de beleidsnotitie op 19 december 2019 is vastgesteld. Verweerder had de ruimtelijke onderbouwing daarom niet aan zijn besluit ten grondslag mogen leggen.

28. Verweerder heeft hierover gesteld dat het initiatief wel degelijk in overeenstemming is met de beleidsnotitie, ook al is de ruimtelijke onderbouwing van eerdere datum. Dat hij expliciet aan de beleidsnotitie heeft getoetst blijkt uit paragraaf 3.2 van de verleende omgevingsvergunning.

---

[7] ECLI:NL:RVS:2020:958 en ECLI:NL:RVS:2020:1639.
[8] ECLI:NL:RVS:2018:2544

29. De rechtbank stelt vast dat uit paragraaf 3.2 van het bestreden besluit volgt dat verweerder de aanvraag heeft getoetst aan de beleidsnotitie. Dat is door eisers 1 ook niet betwist. In het feit dat de ruimtelijke onderbouwing van eerdere datum is en hierin niet is getoetst aan de beleidsnotitie ziet de rechtbank daarom geen aanleiding voor een ander oordeel. Dit betoogt slaagt niet.

Strijd met rijks- , provinciaal en gemeentelijk beleid

30. Eisers 1 stellen dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 3.41, eerste lid, onder a en b, van de Interimomgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant (Iov). Weliswaar blijkt uit het onderzoek "Oss energieneutraal 2050" van januari 2017 dat na 50% energiebesparing, zonne-energieopwekking op daken en na de mogelijkheid van duurzame warmte er nog een restopgave resteert van 1045 TJ, maar daarbij is geen rekening gehouden met de mogelijkheid van een wettelijke verplichting voor het toepassen van zonnepanelen op daken en ook is geen rekening gehouden met verdere ontwikkelingen in die branche. Aan de doelstelling uit het RES kan volgens eisers 1 ook worden voldaan als er meer energie gestoken wordt in het plaatsen van zonnepanelen op daken, windenergie en zonneparken op andere locaties. Naar dat laatste is volgens eisers 1 onvoldoende onderzoek gedaan. Daarbij wijzen eisers 1 op de mogelijkheid een zonnepark te combineren met een geluidwal of met een stedelijke functie in het buitengebied of op restlocaties. Verder ontbreekt volgens eisers 1 een vergelijkend overzicht van waarden in het buitengebied.

31. Eiseres 2 stelt eveneens dat niet is gebleken dat de realisatie van het voorziene zonnepark noodzakelijk is. Volgens eiseres is het bestreden besluit in strijd met landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid. Het Rijksadvies Zonneladder (Zonneladder), waarin landelijk beleid is neergelegd, geeft een volgorde aan waarmee invulling aan de energietransitie kan worden gegeven. Uit dat beleid volgt dat het gebruik van landbouwgronden pas als laatste middel mag worden ingezet, maar dat eerst voorrang moet worden gegeven aan achtereenvolgens besparen, inzetten van daken van huizen en bedrijven en het benutten van bestaand verhard oppervlak en onbenutte gronden. Ook het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant geeft blijkens een op 8 december 2020 aangenomen motie de voorrang aan zonnepanelen op daken. Verder heeft de gemeente Oss aangegeven om vol op windmolens in te zetten om versnippering van het landschap door zonneparken te voorkomen.

32. Verweerder heeft hierover gesteld dat in de paragrafen 3.2 en 3.3 van de ruimtelijke onderbouwing uitgebreid is ingegaan op het geldende gemeentelijke en provinciale beleid, waaronder de Iov. Hierin is geconcludeerd dat het voorziene zonnepark past binnen dit beleid. De principes van de zonneladder maken eveneens onderdeel uit van de beleidsnotitie 'Grootschalige opwekking van zonne-energie in Oss', waaraan het initiatief ook is getoetst. In hoofdstuk 3 van deze notitie is uitgelegd dat in Oss met toepassing van de zonneladder toch ook zonnevelden in landelijk gebied nodig zijn voor het behalen van de doelstelling voor duurzame energieopwekking. Bovendien biedt de huidige wetgeving verweerder geen mogelijkheid om bedrijven en burgers te verplichten om zonnepanelen op hun daken te leggen of dit als voorwaarde aan bedrijven te stellen voor vergunningverlening. Om uiteindelijk alle geschikte daken belegd te krijgen, wordt er momenteel campagne gevoerd om burgers en bedrijven te informeren en te bewegen om zonnepanelen op daken te leggen. Aldus is het bestreden besluit evenmin in strijd met de notitie.
Wat de alternatieve locaties betreft, stelt verweerder dat in het kader van de verlening van

een omgevingsvergunning voor een zonnepark een (uitputtend) algemeen vergelijkend onderzoek naar de geschiktheid van alternatieve locaties niet is vereist. Verder is volgens verweerder niet gebleken dat door verwezenlijking van alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren.

33. De rechtbank overweegt hierover als volgt. Het project wordt uitgevoerd op gronden die in de Iov zijn aangewezen als "Landelijk gebied" en "Gemengd landelijk gebied". Op grond van de Iov is in deze gebieden nieuwvestiging mogelijk van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen mits voldaan wordt aan de in artikel 3.41 Iov genoemde criteria, waaronder de eis dat de capaciteit voor het opwekken van duurzame energie in Stedelijk gebied, op bestaande bouwpercelen en rekening houdend met de ontwikkelingsmogelijkheden van windenergie onvoldoende is.
In de beleidsnotitie 'Grootschalige opwekking van zonne-energie in Oss' is gesteld dat de gemeente Oss de ambitie heeft om te komen tot 0,93 PJ aan duurzame energie in 2030 en om energieneutraal te zijn in 2050. Het totale energieverbruik in de gemeente Oss bedroeg in 2018 8,098 PJ.
In totaal is de potentie van zon op dak in Oss becijferd op 0,21 PJ, waarvan ten tijde van het nemen van het bestreden besluit bijna de helft was ingevuld. Verder blijkt uit het onderzoek 'Oss energieneutraal in 2020' van CE Delft van januari 2017 dat als de mogelijkheden voor duurzame warmte maximaal worden benut er nog een restopgave in de gemeente Oss van ongeveer 1.045 TJ overblijft, vergelijkbaar met 2,9 km² zonnepanelen of 44 windmolens van 3 MW. Eisers hebben genoemde cijfers als zodanig niet betwist. Verder blijkt uit de ruimtelijke onderbouwing dat het op 27 juni 2019 vastgestelde bestemmingsplan voor de ontwikkeling van windmolenpark Elzenburg – de Geer voorziet in 4 windturbines en de mogelijkheid tot uitbreiding naar 6 windturbines. Ook loopt er volgens de ruimtelijke onderbouwing een verkenning naar een duurzame polder van zonne- en windenergie met de gemeente 's-Hertogenbosch. Met al deze plannen tezamen kan niet worden voorzien in de volledige energievraag in Oss.

34. Hoewel eisers terecht hebben gesteld dat het plaatsen van zonnepanelen op daken van gevels en gebouwen en het gebruik van windenergie volgens het hiervoor genoemde overheidsbeleid de voorkeur heeft boven het realiseren van een zonnepark op agrarische gronden, heeft verweerder gelet op de ambities voor 2030 en 2050 afdoende gemotiveerd dat de inzet van alle bronnen, waaronder ook zon op land, nodig is om die te kunnen realiseren. Verweerder heeft zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat van strijd met het rijksbeleid, provinciaal beleid of gemeentelijk beleid voor zover dat ziet op de voorkeursvolgorde geen sprake is.

35. Ten aanzien van alternatieve locaties overweegt de rechtbank het volgende. Verweerder dient te beslissen over het verlenen van een omgevingsvergunning voor het project zoals daarvoor vergunning is aangevraagd. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling kan het bestaan van alternatieven, indien een project op zichzelf aanvaardbaar is, slechts dan tot het onthouden van medewerking nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Daarbij gaat het niet alleen om bezwaren aan de kant van eisers, maar ook aan de kant van verweerder en vergunninghoudster.[9]
De rechtbank stelt vast dat eisers 1 geen concrete alternatieve locatie hebben aangedragen. Zij hebben reeds hierom niet aannemelijk gemaakt dat op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden verkregen met

[9] Zie onder andere de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953

aanmerkelijk minder bezwaren.

36. Artikel 3.41, eerste lid, onder b, van de Iov bepaalt dat nieuwvestiging van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen op deze locatie mogelijk is als de nieuwvestiging past in het onderzoek naar geschikte locaties voor zelfstandige opstellingen van zonnepanelen, gelet op zorgvuldig ruimtegebruik en omgevingskwaliteit.
In de ruimtelijke onderbouwing is verwezen naar de in 2017 vastgestelde gemeentelijke visie 'Energie en Ruimte', waarin wordt aangegeven dat er mogelijkheden voor de inpassing van relatief kleine zonnevelden in uiterwaarden, oeverwallen, dekzandranden en dekzandruggen zijn. De projectlocatie ligt volgens de Nota Landschapsbeleid van de gemeente Oss, vastgesteld in 2015, binnen het landschapstype dekzandrug, zodat het bestreden besluit niet in strijd is met artikel 3.41, eerste lid, onder b, van de Iov.

37. Eisers 1 brengen verder naar voren dat de onderbouwing van de inpasbaarheid van het initiatief in de omgeving volstrekt onvoldoende is, wat zowel in strijd is met artikel 3.41, eerste lid, onder c, van de Iov als met de gemeentelijke nota 'Visie energie en ruimte'. De gronden hebben een agrarische bestemming waardoor deze een bufferfunctie kunnen vervullen tussen de Munlaan en het bedrijventerrein. Deze bufferfunctie gaat volgens eisers 1 volledig verloren bij de realisatie van het zonnepark, wat in strijd is met de harde toezegging die aan omwonenden bij de totstandkoming van het bestemmingsplan voor het bedrijventerrein is gemaakt. Verder is de ontwikkeling volgens eisers 1 te grootschalig om inpasbaar te zijn in een mozaïeklandschap en is deze niet in overeenstemming met het landschapstype dekzandrug.

38. Verweerder heeft hierover gesteld dat het gebied een buffer vormt tussen de kern Oss en het bedrijventerrein. Door de gekozen opzet van het project blijft het gebied deze functie houden en past het project in het karakter van het gebied als stedelijk uitloopgebied. Het zonnepark laat zich volgens verweerder goed inpassen. Oss-Zuid wordt getypeerd door afwisselend bos en open plekken. Het streven volgens de Structuurvisie Buitengebied Oss 2015 is om deze karakteristieken te versterken. Het zonnepark is passend in deze visie door bij de aanleg van het zonnepark te voorzien in de afwisseling van een open landschap met de aanleg van groenstructuren.
Verder betwist verweerder dat het projectplan in strijd zou zijn met de Visie Energie en Ruimte, die een leidraad bevat voor het behandelen van initiatieven voor grootschalige opwekking van duurzame energie. Met het landschappelijk inpassingsplan voor het zonnepark wordt volgens verweerder wel degelijk gemotiveerd ingezet op het terugbrengen van kleinschalig mozaïeklandschap zoals dat past bij de dekzandrug en zoals bedoeld in de visie. Over de bufferfunctie heeft verweerder gesteld dat deze niet planologisch is vastgelegd.

39. In de ruimtelijke onderbouwing is gesteld dat de karakteristieken van de dekzandrug, een hoger gelegen gebied met voedselarme zandgronden, de basis van het landschappelijk inpassingsplan vormen. Het projectgebied creëert de overgang tussen het kleinschalige landschap van de dekzandrug en het grootschalige bedrijventerrein Vorstengrafdonk. Het bebouwingslint langs de bosrand (de Munlaan) wordt gekenmerkt door afwisselende kleinschalige percelen bos, weiland, akkerland, agrarische bedrijven en woningen. Bomenrijen, laanbeplantingen en houtsingels zorgen hier voor een kleinschalig landschapsmozaïek. Dit wordt versterkt door de toevoeging van boselementen en een eiken hakhoutwal.

40. De rechtbank is van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft

kunnen stellen dat het bestreden besluit niet in strijd is met artikel 3.41, eerste lid, onder c, van de Iov en ook niet met de Visie Energie en Ruimte. Ook al geeft de plaatsing van zonnepanelen en de landschappelijke inpassing een ander aanzicht dan het huidige agrarisch grasland, een buffer tussen de Munlaan en het bedrijventerrein blijft ook na realisering van het zonnepark aanwezig. Deze is dan alleen op een andere wijze ingevuld. Gelet op het landschapsplan en het reeds aanwezige landschap in de omgeving van het voorziene zonnepark is de rechtbank van oordeel dat het zonnepark daarmee inpasbaar is in de omgeving. Daarbij heeft de rechtbank betrokken dat het projectplan ziet op een oppervlakte van in totaal 10,8 hectare. Dat is vrij beperkt. Bovendien zal 4,1 hectare hiervan worden gebruikt voor landschappelijke inpassing.
Dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan ten behoeve van het bedrijventerrein Vorstengrafdonk zou zijn toegezegd dat de projectlocatie grasland zou blijven, hebben eisers 1 niet aannemelijk gemaakt, nog daargelaten welk gewicht hieraan in dit geval zou moeten worden toegekend.

41. Eisers 1 stellen verder dat de maatschappelijke meerwaarde niet is onderbouwd, omdat hier geen sprake is van meervoudig ruimtegebruik. Ook leidt het bestreden besluit tot vernietiging van de ter plaatse aanwezige ecologische en planologische waarden. Voorts dient het zonnepark slechts één doel en dat is energieopwekking. Het bestreden besluit is hierom in strijd met artikel 3.41, eerste lid, onder d, van de Iov.

42. Op grond van artikel 3.41, tweede lid, van de Iov dient de maatschappelijke meerwaarde worden onderbouwd vanuit de 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 andere maatschappelijke doelen.

43. De rechtbank stelt vast dat het bestreden besluit tevens voorziet in een extensieve recreatieve functie en een natuurfunctie, zodat verweerder terecht heeft gesteld dat sprake is van meervoudig ruimtegebruik als bedoeld in artikel 3.41, tweede lid, onder a, van de Iov. Bovendien blijkt uit het landschappelijk inpassingsplan en het verhandelde ter zitting dat het perceel mogelijkerwijs ook zal worden begraasd door schapen.

44. Wat betreft de maatregelen die getroffen worden om de impact op de omgeving te beperken, overweegt de rechtbank het volgende. Aan de omgevingsvergunning is de voorwaarde verbonden dat de locatie wordt voorzien van een landschappelijke inpassing, conform het landschappelijk inpassingsplan opgenomen in bijlage F bij deze beschikking. In de omgevingsvergunning staat dat sprake is van een zorgvuldig ingepast zonnepark. Er is veel ruimte voor landschappelijke inpassing gereserveerd en de gronden zijn niet maximaal "dicht gelegd", waardoor er ruimte is voor licht, lucht en water tussen de panelen en in het gebied. Blijkens het verhandelde ter zitting zal deze afstand tussen de zonnepanelen ongeveer 3 meter bedragen. Dit zal, zo is gesteld, een positief effect hebben op de bodemgesteldheid en de biodiversiteit.
In hoofdstuk 6.2 van het landschappelijk inpassingsplan wordt de toegevoegde waarde van de beplanting (struweelhaag, eikenhakhoutsingel en kruidenrijk grasland) voor de biodiversiteit toegelicht. De ruimte tussen en onder de zonnepanelen biedt ruimte voor natuurwaarden, doordat de gronden rondom de zonnepanelen nauwelijks betreden hoeven te worden. De grote tussenafstanden bieden ruimte om kruidenrijk grasland te laten ontstaan. Ook zal er een amfibieënpoel worden aangelegd als "stepping stone" in de ecologische verbinding.
In hoofdstuk 5 van het plan zijn de doelstellingen van het landschapsontwerp opgenomen. Een

van die doelstellingen is dat het zonnepark een landschappelijke overgang moet vormen tussen het grootschalige bedrijventerrein Vorstengrafdonk en het kleinschalige boerderijlint langs de Munweg. Het zonnepark moet de fijnmazige mozaïekstructuur van het dekzandlandschap versterken door het toevoegen van opgaande beplantingen en moet de mogelijkheid bieden voor meervoudig ruimtegebruik zoals recreatieve wandelroutes (struinpaden) of begrazing (door schapen).
De rechtbank stelt vast dat daarmee maatregelen getroffen worden om de impact op de omgeving te beperken als bedoeld in artikel 3.41, tweede lid, onder b, van de Iov.

45. Ten aanzien van de bijdrage die wordt geleverd aan andere maatschappelijke doelen heeft verweerder gewezen op de bijdrage aan natuurdoeleinden en recreatief (mede)gebruik en verschillende vormen van participatie.

46. Gelet op wat hiervoor is gesteld, ziet de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 3.41, eerste lid, onder d, van de Iov.

47. Eisers 1 hebben tevens naar voren gebracht dat aan de omgevingsvergunning ten onrechte geen voorwaarde is verbonden met betrekking tot het stellen van financiële zekerheid voor het herstel in de bestaande toestand na afloop van de voor deze vergunning geldende termijn van 25 jaar. Het bestreden besluit is daarom in strijd met artikel 3.41, derde lid, onder c, van de Iov.

48. Verweerder is van mening dat aan dit onderdeel van artikel 3.41 wel degelijk is voldaan, omdat de financiële zekerheid is verzekerd via een contractuele bankgarantie die in een anterieure overeenkomst is opgenomen.

49. De rechtbank stelt vast dat verweerder aan de bij besluit van 24 november 2020 verleende omgevingsvergunning niet de voorwaarde heeft verbonden dat er financiële zekerheid wordt gesteld dat na uiterlijk 25 jaar de opstelling voor zonne-energie moet worden verwijderd en dat de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand wordt hersteld. Nu een dergelijke voorwaarde ontbreekt, is het bestreden besluit in strijd met artikel 3.41, derde lid, onder c, van de Iov. De omstandigheid dat er een anterieure overeenkomst is gesloten, doet niet af aan het feit dat er geen voorwaarde is verbonden aan de omgevingsvergunning dat er financiële zekerheid wordt gesteld, terwijl dit wel vereist is op grond van artikel 3.41, derde lid, onder c, van de Iov. De rechtbank wijst in dit verband op de uitspraak van de Afdeling van 21 april 2021.[10]
Het betoog slaagt en het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd. De rechtbank ziet echter aanleiding om zelf in de zaak te voorzien en alsnog een voorwaarde over de financiële zekerheid aan de verleende omgevingsvergunning te verbinden zoals hierna vermeld.

50. Eisers 1 stellen voorts dat verweerder niet heeft onderbouwd dat het projectplan past in de Regionale Energie Strategie (RES). Verder is de aanvraag om omgevingsvergunning volgens hen ten onrechte niet getoetst aan de Opinienota RES, die op 12 december 2019 is besproken in de raadscommissie Ruimte.

51. Verweerder heeft hierover gesteld dat de RES op zichzelf geen rechtstreeks toetsingskader voor ruimtelijke besluiten is, maar afspraken bevat over door de gemeente te behalen doelen

[10] ECLI:NL:RVS:2021:857

bij de energietransitie. Het bespreken van de Opinienota RES met de raad ging volgens verweerder om het bepalen van politiek-bestuurlijke standpunten met betrekking tot de inbreng van Oss in de RES-besprekingen, over de aanpak van de energietransitie en over windpark Stijbeemden en niet om het vaststellen van een toetsingskader voor gemeentelijk beleid voor vergunningverlening. Aan het gemeentelijk beleid dat dient ter realisatie van de RES is uitgebreid getoetst in onder meer de ruimtelijke onderbouwing. Het initiatief past volgens verweerder binnen de doelstellingen voor energietransitie zoals behandeld in de RES.

52. Om invulling te geven aan het Klimaatakkoord werken overheden, inwoners, bedrijfsleven, netbeheerders en maatschappelijke organisaties in 30 regio's samen aan een RES, zo ook de gemeente Oss.
Verweerder heeft terecht gesteld dat de RES geen rechtstreeks toetsingskader is waaraan de aanvraag om omgevingsvergunning had moeten worden getoetst. De RES is alleen bedoeld richtinggevend te zijn en hieraan wordt concreet invulling gegeven op (onder meer) gemeentelijk niveau. Hiertoe is de beleidsnotitie 'Grootschalige opwekking van zonne-energie in Oss' vastgesteld.
In de Opinienota RES zijn enkel opiniërende vragen opgenomen over de RES en andere ontwikkelingen met betrekking tot de energietransitie in Oss, zodat verweerder ook hierover heeft kunnen stellen dat de aanvraag hieraan niet behoefde te worden getoetst. Daarom kan in het midden blijven of het relativiteitsvereiste hier aan eisers 1 kan worden tegengeworpen.

53. Voor zover eisers 1 met deze beroepsgrond tevens hebben beoogd te stellen dat de ontwikkeling op regionaal niveau niet zou zijn afgestemd zoals bedoeld in artikel 3.41, eerste lid, onder e, van de Iov, faalt dit betoog, gelet op genoemde regionale samenwerking.

54. Eisers 1 voeren verder aan dat de realisatie van een zonnepark in strijd is met de zorgplicht zoals vastgelegd in de artikelen 3.5 tot en met 3.8 van de Iov. In dit verband wijzen eisers 1 erop dat een zonnepark van 7 hectare niet past in het landschap ter plaatse en dat door de realisatie ervan de bufferfunctie van de locatie verloren gaat.

55. In de rechtsoverwegingen 37 tot en met 40 heeft de rechtbank reeds geoordeeld dat verweerder in deze door eisers 1 aangevoerde gronden geen aanleiding heeft behoeven te zien om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren, zodat het betoog dat sprake is van strijd met de zorgplicht daarom niet slaagt.

56. Eisers 1 stellen tevens dat verweerder bij het nemen van het bestreden besluit geen rekening heeft gehouden met de waarborgen die de huidige agrarische bestemming met zich brengt. Volgens eisers 1 kan de eigenaar van gronden alleen een verzoek tot afwijking van het bestemmingsplan indienen als er geen behoefte meer is aan de ter plaatse geldende bestemming. Van een noodzaak om van de bestemming af te wijken is, aldus eisers 1, niet gebleken. De gronden blijven bij uitstek geschikt voor agrarisch gebruik. In dat kader wijzen eisers 1 op het feit dat verweerder handhavend heeft opgetreden tegen afwijkend gebruik ter plaatse van de Munlaan 2 en 17.

57. Uit de Wabo en daarop gebaseerde regelgeving vloeit voort dat verweerder de bevoegdheid heeft om in het kader van een aanvraag om omgevingsvergunning af te wijken van het ter plaatse geldende bestemmingsplan. De aanleiding en behoefte aan wijziging van het gebruik ten opzichte van het gebruik in het bestemmingsplan behoort onderdeel te zijn van de afweging van de betrokken belangen, maar anders dan eisers 1 veronderstellen, stelt de

Wabo niet als voorwaarde aan toepassing van deze bevoegdheid dat er een (dringende) noodzaak moet bestaan aan wijziging van het gebruik. De rechtbank is van oordeel dat verweerder de behoefte aan een zonnepark voldoende heeft aangetoond. Het feit dat de gronden ook nog steeds geschikt zijn voor agrarisch gebruik maakt niet dat deze, mits voldaan wordt aan een goede ruimtelijke ordening, niet voor ander gebruik mogen worden aangewend.
Dat verweerder in de Munlaan handhavend heeft opgetreden wegens het gebruik van percelen in strijd met het bestemmingsplan leidt niet tot een ander oordeel, omdat hier sprake is van vergunningverlening en niet van handhaving.

58. Eisers 1 stellen verder dat er in de verleende omgevingsvergunning ten onrechte geen beheersverplichting met betrekking tot de landschappelijke inrichting is opgenomen, wat in strijd is met de artikelen 3.41 en 3.42 van de Iov.

59. De rechtbank is van oordeel dat de artikelen 3.41 en 3.42 van de Iov hiertoe niet verplichten, zodat het bestreden besluit in zoverre niet in strijd is met de Iov.

60. Eiseres 2 voert aan dat niet inzichtelijk is gemaakt of het als 'natuurlijk' gekwalificeerde zonnepark in lijn is met de adviezen van de overheid over de aanleg en het onderhouden van een natuurvriendelijk zonnepark, waarbij zij wijst op het rapport 'Zonneparken natuur en landbouw' van Wageningen University & Research van april 2019.

61. De rechtbank stelt vast dat in dit rapport een aanbeveling wordt gedaan aan provincies en gemeenten om nader onderzoek te doen naar de effecten van zonneparken op natuur en landschap, waarbij in het rapport wordt aangegeven dat er mogelijkheden zijn om zonneparken te combineren met landbouw en natuur en de negatieve effecten op bodem en landschap te verkleinen of te voorkomen.
Afgezien van het feit dat dit rapport geen toetsingskader is waaraan de aanvraag had moeten worden getoetst, heeft eiseres 2 ook niet geconcretiseerd wat er volgens haar, gelet op het rapport, aan de uitvoering van het zonnepark schort.

62. Eiseres 2 brengt voorts naar voren dat de ontwikkeling in strijd is met de gemeentelijke 'Routekaart Groen, Blauw en Natuur' (GBN), waarbij dit gebied toegevoegd zou worden aan de 'Zuidelijke geleidingszone', een natuurrijke verbinding ten zuiden van Oss. Door de vergunning verliest deze groene verbindingszone in ontwikkeling zijn waarde, aldus eiseres 2. In de vergunning is geen opsomming gegeven van dieren die momenteel en mogelijk in de toekomst gebruik maken van deze ecologische verbinding en de maatregelen die migratie en/of vestiging van deze dieren waarborgen, wat in strijd is met de Routekaart.

63. Verweerder stelt hierover dat een hoofddoelstelling van de in september 2017 vastgestelde routekaart GBN het verbeteren van de kwaliteit en kwantiteit van het GBN in de hele gemeente Oss is. Hierdoor ontstaat meer biodiversiteit. Met de routekaart GBN wil Oss het bestaande Natuurnetwerk Brabant verfijnen en verbeteren. Het zonnepark draagt volgens verweerder juist bij aan genoemd doel van de routekaart GBN en daarmee aan de verbetering van het bestaande natuurnetwerk Brabant. Er wordt opgaande beplanting aangebracht langs en door het zonnepark en de ruimtes tussen de zonnepanelen zullen worden ingevuld met kruidenrijk grasland. Verder wordt er een poel aangelegd als "stepping stone" naar omliggende poelen, mede in het licht van de doelstelling om te voorzien in een ecologische schakel in de oost-west georiënteerde ecologische verbindingszone Herperduin-Geffense Plas. Met de hier gekozen inpassing neemt die ecologische waarde juist toe en

daarom past het zonnepark in de GBN, aldus verweerder. Daarbij wijst verweerder erop dat de projectlocatie thans op agrarische gronden ligt die zijn bemest en intensief zijn beheerd. De ecologische waarde van dergelijke gebieden is beperkt.

64. De rechtbank is van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de realisatie van het voorziene zonnepark niet in strijd is met de Routekaart GBN, gelet op de landschappelijke inpassing die zal plaatsvinden op grond van het landschappelijk inpassingsplan dat onderdeel uitmaakt van de aanvraag. De rechtbank is dan ook niet aannemelijk geworden dat het bouwplan afbreuk zal doen aan de 'Zuidelijke geleidszone'.
Voor zover eiseres 2 stelt dat in de vergunning, gezien de Routekaart GBN, ten onrechte geen opsomming is gemaakt van dieren die gebruik (kunnen) maken van deze ecologische verbinding en geen maatregelen zijn genoemd die dit kunnen borgen, overweegt de rechtbank dat eiseres 2 ter zitting niet heeft kunnen onderbouwen waaraan zij dit standpunt ontleent en de rechtbank ook anderszins niet is gebleken dat de routekaart GBN hiertoe verplicht.

Goede ruimtelijke ordening

65. Eisers 1 voeren aan dat de realisatie van de landschappelijk inrichting weliswaar als voorwaarde aan de vergunning is verbonden, maar dat hierin niet is geborgd dat deze in stand wordt gehouden.

66. Verweerder is van mening dat de plicht om de landschappelijke inrichting in stand te houden reeds volgt uit hoofdstuk 6.2 van het landschapsplan. Bovendien is de realisatie en instandhoudingsverplichting voor de landschappelijk inpassing volledigheidshalve ook geborgd in de anterieure overeenkomst die met vergunninghoudster is gesloten.

67. Aan de verleende omgevingsvergunning is de voorwaarde verbonden dat de locatie wordt voorzien van een landschappelijke inpassing, conform het landschappelijk inpassingsplan opgenomen in bijlage F bij deze beschikking. Eisers 1 hebben terecht gesteld dat de instandhouding van de landschappelijke inpassing hierin niet is geborgd. Weliswaar zijn in hoofdstuk 6.2 van het landschappelijk inpassingsplan beheersmaatregelen opgenomen die veronderstellen dat de beplanting in stand wordt gehouden, maar mede gelet op de vergunningsvoorwaarde geeft dit onvoldoende rechtszekerheid aan derden. De gesloten anterieure overeenkomst tussen de gemeente en vergunninghoudster baat eisers 1 niet, omdat zij handhaving hiervan niet kunnen afdwingen nu zij geen partij zijn bij deze overeenkomst. Ter zitting hebben verweerder en vergunninghoudster gesteld zich erin te kunnen vinden als de rechtbank, zelf voorziend, alsnog een voorwaarde aan de omgevingsvergunning verbindt die vergunninghoudster ertoe verplicht de landschappelijke inrichting in stand te houden. Dit betoog slaagt.

68. Eisers 1 voeren verder aan dat er onvoldoende onderzoek heeft plaatsgevonden naar de effecten van het initiatief voor beschermde soorten. Daarbij wijzen zij op vleermuizen en dassen. Volgens hen had ook een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) moeten worden verleend. Daarnaast is het voor eisers 1 niet duidelijk of ter plaatse een hekwerk wordt geplaatst die een belemmering gaat vormen voor de kleinere soorten.

69. Ook eiseres 2 betoogt dat verweerder niet in redelijkheid heeft kunnen aannemen dat soortenbescherming op grond van de Wnb niet op voorhand aan uitvoerbaarheid van het

project in de weg staat. Daarbij wijst zij erop dat de projectlocatie, gelet op de aanwezigheid van een nabijgelegen dassenburcht, het foerageergebied van dassen is, dat door de realisatie van het zonnepark zal worden vernield. Verder zit vlakbij deze locatie al jaren een haviksnest en zijn er haviken en een buizerd gezien, waarmee eveneens ten onrechte geen rekening is gehouden bij het nemen van het bestreden besluit. Volgens eiseres 2 hadden er compenserende maatregelen moeten worden getroffen voor de dassen en roofvogels. Zo dient er minstens een gebied van 12,8 hectare van geschikte kwaliteit te komen om het verlies aan foerageergebied te compenseren.

70. Ten aanzien van eisers 1 heeft verweerder in de eerste plaats gesteld dat het relativiteitsvereiste hen kan worden tegengeworpen, omdat de kwaliteit van de leefomgeving van eisers 1, gelet op de afstand van met name de woningen aan de Munlaan en het plangebied, onvoldoende verband houdt met de bescherming van soorten waarover in het beroep wordt gesproken.
Verder stelt verweerder dat het soortenbeschermingsregime van de Wnb de uitvoerbaarheid van het plan niet in de weg staat. Daarbij wordt verwezen naar de notitie van Royal Haskoning DHV van 5 oktober 2020, die deel uitmaakt van de aanvraag. Gelet op wat hierin is gesteld zijn volgens verweerder geen negatieve effecten te verwachten op de das bij realisatie van het zonnepark. De ontwikkeling van het intensief beheerde agrarische grasland naar deels zonnepark (40%) en deels natuur (60%) leidt volgens verweerder daarom niet tot een overtreding van artikel 3.10, eerste lid onder b, van de Wnb ten aanzien van de das.
Over de door eiseres 2 genoemde vogels is in het verweerschrift aangegeven dat uit de Quickscan Wnb van 22 maart 2019 volgt dat de geraadpleegde verspreidingsgegevens niet wijzen op het voorkomen van wettelijk beschermde vogels binnen het plangebied.
Ook het aanvullend rapport van DHV dat op 19 mei 2021 naar aanleiding van het beroep van eiseres 2 is uitgebracht bevestigt volgens verweerder dat soortenbescherming op grond van de Wnb niet aan vergunningverlening voor het zonnepark in de weg staat. Mitigerende of compenserende maatregelen zijn volgens verweerder daarom niet aan de orde.

71. De vragen of voor de uitvoering van de omgevingsvergunning een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat verweerder het bestreden besluit niet heeft kunnen vaststellen indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

72. In de notitie van Royal Haskoning DHV van 5 oktober 2020 is gesteld dat het plangebied als kwalitatief goed foerageergebied voor de das is gewaarborgd door de voorgenomen inrichting en het bijbehorende beheer. Daarbij wordt erop gewezen dat van het circa 10,8 hectare grote perceel het oppervlak aan zonnepanelen slechts 4,3 hectare zal beslaan en de rest van het beschikbare oppervlak zal worden ingericht als kruiden- en faunarijk grasland, met struweelhagen, een eikenhakhoutsingel en een poel. Het voedselaanbod zal door de aanleg van struweelhagen en de ontwikkeling naar kruidenrijk grasland diverser worden. In dat kader wordt gewezen op een onderzoek van Van der Zee et al. uit 2019 (Zonneparken natuur en landbouw: Wageningen Environmental Research), waarin is gesteld dat indien het grasland in een zonnepark kruidenrijk is en veel dekking geeft, het zonnepark in potentie een aantrekkelijker leefgebied voor zoogdieren is ten opzichte van intensief gebruikt agrarisch gebied. Hierbij is in de studie ook verwezen naar

veldstudies waarbij sporen van onder andere dassen in zonneparken zijn waargenomen. Wanneer het zonnepark ook planmatig extensief beheerd wordt, waarbij een kruiden- en faunarijke vegetatie wordt nagestreefd, kan volgens genoemde studie gesteld worden dat de biodiversiteit van zonneparken veel hoger kan zijn dan gangbaar gebruikt agrarisch gebied. Voorts hebben de panelen een zuid-opstelling en zijn deze 3 meter van elkaar gelegd en relatief hoog geplaatst ten opzichte van het maaiveld, wat gunstiger is voor licht- en waterinval ten opzichte van een oost-west opstelling van de zonnepanelen.
Verder hebben de aanwezige dassen buiten het plangebied nog andere foerageergebieden tot hun beschikking, waaronder enkele boomgaardjes naast het plangebied en agrarische graslanden langs de Docfalaan. Primaire afhankelijkheid van beschikbaar foerageergebied in het plangebied is zodoende niet aannemelijk. Aldus zijn er volgens Royal Haskoning DHV geen negatieve effecten te verwachten op de das.
In het aanvullend door Royal Haskoning DHV uitgebrachte rapport van 19 mei 2021 is geconcludeerd dat er in de ruime omgeving van het plangebied dassen voorkomen en dat het plangebied ook geschikt is als fourageergebied voor dassen in verband met de hoge beschikbaarheid van regenwormen. Niet gebleken is echter dat het plangebied ook daadwerkelijk als zodanig wordt gebruikt, zodat niet kan worden geconcludeerd dat het plangebied een essentieel onderdeel van het leefgebied van de das is. Met de komst van het zonnepark zal het plangebied geschikt en toegankelijk (geen 'Heras' hekwerk om het projectgebied) blijven voor de das en zal het voedselaanbod naar verwachting verder verbreden omdat naast de regenwormen onder andere valfruit, noten, insecten, paddenstoelen en slakken beschikbaar komen. Bovendien blijft buiten het plangebied en reeds bestaande dassenfoerageergebieden nog altijd een voldoende groot areaal en voldoende breed scala van geschikte foerageergebieden bestaan waarin meerdere dassen jaarrond voedsel kunnen vinden binnen handbereik van bekende burchtlocaties. Gelet hierop is er volgens het aanvullende rapport voor de ontwikkeling van het zonnepark geen ontheffing op grond van de Wnb nodig voor de das.

73. Over de vogels is in de Quick Scan Wnb van 22 maart 2019 gesteld dat er in de laatste 5 jaar slechts één beschermde soort is waargenomen, te weten de grauwe vliegenvanger, maar dat was geen broedgeval maar een incidentele waarneming. Tijdens het veldbezoek van 7 februari 2019 is geconstateerd dat het plangebied zelf weinig geschikt is voor op de grond broedende vogels in graslanden als gevolg van het intensieve gebruik en droge conditie. In de rondom liggende lijnvormige elementen waren enkele nesten van waarschijnlijk eksters aanwezig. Dit is een soort waarvan de nesten jaarrond beschermd zijn als er in de omgeving geen ander alternatief aanwezig is. Omdat alle omliggende landschapselementen behouden zullen blijven is, zo valt in de Quick Scan te lezen, geen sprake negatieve effecten op de broedvogels.
In genoemd aanvullend rapport van 19 mei 2021 is aangegeven dat er op verschillende data is geïnventariseerd of jaarrond beschermde nesten aanwezig zijn. Er zijn in de directe omgeving van het plangebied meerdere nesten waargenomen van zwarte kraaien en eksters. Soms worden deze nesten wel eens als broedplaats in gebruik genomen door soorten als buizerd en boomvalk. Er is echter geen indicatie gevonden voor gebruik door een soort waarvan het nest jaarrond beschermd is. Evenmin is gebleken van nesten van andere soorten die hiervoor uitgebouwd kunnen worden. Royal Haskoning onderschrijft dat delen van de omgeving van het plangebied onderdeel uitmaken van het territorium van buizerd of havik. Alle bekende horsten en ook een aangetroffen potentieel horst van buizerd of havik liggen echter minimaal 200 meter buiten het plangebied. Daarmee kunnen directe effecten op de horst als gevolg van aanwezigheid van mensen of werkzaamheden worden uitgesloten. Niet op voorhand kan worden uitgesloten dat het plangebied onderdeel is van het

foerageergebied. Realisatie van het zonnepark zal echter eerder leiden tot een verbreding van het voedselaanbod voor vogels met jaarrond beschermde nesten dan een afname, omdat nieuw aan te leggen struweelsingels en kruidenrijke graslanden na verloop van tijd meer prooidieren zullen herbergen dan soortenarm raaigrasland onder intensief beheer en gebruik. Daarbij komt dat de jachtterritoria van soorten als buizerd en havik vaak meerdere vierkante kilometers groot zijn. Omvorming van een zeer klein deel daarvan naar een soortenrijker biotoop zal volgens Royal Haskoning geen negatief effect hebben en dus niet leiden tot indirecte aantasting van jaarrond beschermde nestlocaties.
Wel moeten maatregelen getroffen worden om verstoring tijdens het broedseizoen te voorkomen als een van de nesten (van ekster/kraai) tijdens de aanlegfase in gebruik blijkt te zijn door een vogel met een jaarrond beschermd nest.
Als met de aanlegperiode rekening wordt gehouden met het broedseizoen is een ontheffing van de Wnb niet nodig.
Ten slotte is over de vleermuizen in het rapport van 22 maart 2019 gesteld dat er weliswaar geen vleermuizen in de directe omgeving van en in het plangebied zijn waargenomen, maar dat de lanen en hagen wel geschikt zijn voor vleermuizen als foerageer- en migratieroute. Het directe plangebied heeft echter geen functie als leefgebied voor wettelijk beschermde zoogdieren.

74. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling, waaronder de uitspraak van 7 juli 2021[11], volgt dat foerageergebieden in beginsel niet worden beschermd via het soortenbeschermingsregime van de Wnb. Op dit uitgangspunt gelden volgens de Afdeling twee uitzonderingen.
De eerste uitzondering betreft gevallen waarbij een foerageergebied samenvalt met een vaste voortplantings- of rustplaats. De rechtbank is niet gebleken dat die situatie zich in deze zaak voordoet. Er liggen geen vaste voortplantings- en rustplaatsen van dassen op het perceel waarop het zonnepark is voorzien. De door eiseres 2 ter zitting genoemde kunstburcht ligt net buiten de projectlocatie.
Verder is niet aannemelijk geworden dat dit perceel wordt gebruikt door een vogelsoort waarvan het nest jaarrond beschermd is of als leefgebied van vleermuizen.
De tweede uitzondering betreft gevallen waarbij essentiële foerageergebieden die niet samenvallen met een vaste voortplantings- of rustplaats zodanig worden aangetast dat daardoor de functionaliteit van de vaste voortplantings- of rustplaatsen van de betrokken diersoort wordt aangetast. Onder een essentieel foerageergebied wordt daarbij verstaan: een foerageergebied dat van wezenlijk belang is voor het functioneren van de voortplantings- of rustplaats wanneer er geen alternatieve foerageergebieden zijn om eventuele aantasting daarvan op te vangen.
De rechtbank is er niet van overtuigd geraakt, gelet op de onderzoeksrapporten van Royal Haskoning DHV, dat hier sprake is van een essentieel foerageergebied, mede gelet op de andere beschikbare fourageergebieden. Bovendien is de rechtbank niet aannemelijk geworden dat het foerageergebied voor dassen, vogels en vleermuizen gezien de uitgebrachte rapporten wordt aangetast.

75. Voor zover eiseres 2 ter zitting heeft gesteld dat het onderzoek wat de dassen betreft te beperkt heeft plaatsgebonden qua oppervlakte en qua periode en dat niet goed in kaart is gebracht welke dassenburchten aanwezig zijn in de omgeving, overweegt de rechtbank als volgt.
De deskundige van Royal Haskoning DHV heeft ter zitting gesteld dat het foerageergebied van een das 500 meter om de burcht ligt, het onderzoeksgebied was ook ruimer dan de

[11] ECLI:NL:RVS:2021:1457

projectlocatie. Verder blijkt uit de notitie van 19 mei 2021 dat de maanden september tot en met mei de optimale periode voor onderzoek zijn. Het onderzoek is door een ter zake deskundig ecoloog uitgevoerd over drie fysieke rondes in deze periode, waarbij is gezocht naar sporen die wijzen op activiteit van de das en daarmee gepaard gaand terreingebruik. Verder zijn vier wildcamera's geplaatst op vier verschillende locaties.
Eiseres 2 heeft naar het oordeel van de rechtbank niet deugdelijk onderbouwd dat de onderzoeken die hebben plaatsgevonden niet voldoen aan de onderzoeksrichtlijnen van het Kennisdocument Das.
Over de ter zitting opgeworpen stelling door eiseres 2 dat het onderzoeksgebied wat de vogels betreft eveneens te beperkt was, overweegt de rechtbank dat zij in deze enkele niet nader gemotiveerde stelling evenmin aanleiding ziet voor het oordeel dat het onderzoek naar broedvogels op onzorgvuldige wijze zou zijn uitgevoerd.

76. Over het hekwerk is in het landschappelijke inpassingsplan en ter zitting gesteld dat deze alleen direct rondom de velden van de panelen komen en zullen bestaan uit houten palen met een open raster ertussen. Het hekwerk begint op een hoogte van 10 centimeter boven de grond, zodat er nog kleine zoogdieren onderdoor kunnen.

77. Gelet op wat hiervoor is overwogen, heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.
Omdat deze beroepsgrond van eisers 1 en eiseres 2 niet slaagt, behoeft de stelling van verweerder dat het relativiteitsvereiste eisers 1 kan worden tegengeworpen geen bespreking.

78. Eisers 1 voeren tevens aan dat er ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de mogelijke reflectie van geluid door het zonnepark. Daarbij wijzen zij erop dat de projectlocatie is gelegen binnen de geluidzone van het industrieterrein en het motorcrossterrein en eveneens in de buurt van een belangrijke verkeersweg ligt, zodat niet kan worden uitgesloten dat vanwege deze reflectie de geluidbelasting op de woningen van eisers 1 de maximaal toegelaten geluidgrenswaarden overschrijdt.

79. In de nota van zienswijzen is hierover gesteld dat hinder door geluidsreflectie op voorhand is uit te sluiten. Als er al sprake is van geluideffecten van de industrie en als er al sprake is van reflectie van geluid, dan vormen de zonnepanelen juist een buffer naar de woningen aan de Munlaan. Daarnaast kent het project een zuid-opstelling van zonnepanelen en staan de zonnepanelen in een hellende constructie. Als er al sprake kan zijn van reflectie van geluid dan zal het geluid zodanig op de panelen kaatsen, dat het naar boven wordt geleid.

80. In het verweerschrift wordt verwezen naar een aanvullend akoestisch advies van de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) van 15 april 2021. Hierin wordt geconcludeerd dat in het worst case scenario, te weten een volledig verharde bodem, de geluidtoename vanwege het industrieterrein, het Sportpark Nieuw Zevenbergen (het motorcrossterrein) en de provinciale weg N329 ter plaatse van de woningen van eisers 1 respectievelijk ten hoogste 0,7 dB, 0,8 dB en 0,3 dB bedraagt. Dergelijke toenames van de geluidbelasting zijn voor mensen niet of nauwelijks waarneembaar. Als wordt gerekend met een half harde bodem, wat volgens het advies de werkelijkheid meer benadert gezien de inpassingswijze van het zonnepark, gaat het ten hoogste om waardes van respectievelijk 0,4 dB, 0,4 dB en 0,5 dB. De conclusie is dat eventuele weerkaatsing van geluid vanwege het zonnepark geen wezenlijke betekenis heeft. Verder blijkt uit het advies van ODBN van 6 mei 2021 dat ter

plaatse van de percelen van eisers 1 wordt voldaan aan de (etmaal)waarden behorende bij de geluidzones van het industrieterrein en het motorcrossterrein zoals die volgen uit het bestemmingsplan. Voor de provinciale weg geldt dat ruimschoots wordt voldaan aan de voorkeursgrenswaarde van 48 dB op de maatgevende woning. Geconcludeerd is dat er bij de woningen, wat de geluidbelasting betreft, sprake is van een goed tot redelijk woon- en leefklimaat en dat dit niet wijzigt door de komst van het zonnepark.

81. De rechtbank is van oordeel dat verweerder, gelet op de ligging van het voorziene zonnepark in de nabijheid van een industrieterrein, een sportpark (motorcrossterrein) en een provinciale weg, niet zonder nader onderzoek heeft kunnen stellen dat de komst van een zonnepark niet zal leiden tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat vanwege een hogere geluidbelasting door reflectie op de woningen van eisers 1. Het bestreden besluit is in zoverre niet deugdelijk gemotiveerd en niet zorgvuldig voorbereid. Het betoog van eisers 1 slaagt. Gelet echter op de inmiddels verrichte geluidonderzoeken door de ODBN is de rechtbank aannemelijk geworden dat van een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van eisers' woningen vanwege de geluidbelasting van het zonnepark geen sprake zal zijn. De rechtbank ziet daarom aanleiding om het bestreden besluit in zoverre te vernietigen wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht, maar met instandlating van de rechtsgevolgen.

82. Eisers 1 zijn bang onaanvaardbare lichthinder te zullen ondervinden van het zonnepark door reflectie van (zon)licht op de panelen. Dit geldt gezien de ligging van de percelen vooral ten aanzien van de woning en het bedrijf van eiser Van Duijnhoven-Timmers aan de Vorstengraflaan 1B en in mindere mate voor de woning van Van den Berg aan de Vorstengraflaan 4.

83. Verweerder is van mening dat in de aanvraag, die deel uitmaakt van de omgevingsvergunning, voldoende is geborgd dat er moderne panelen worden gerealiseerd. Daarbij wijst verweerder naar de "PV Layout" die als bijlage G deel uitmaakt van de omgevingsvergunning en naar de ruimtelijke onderbouwing. Moderne panelen bestaan onder meer uit een frame met een glaslaag met antireflectie. Door de hoge mate van absorptie van moderne panelen en een antireflectielaag is reflectie volgens verweerder geen issue meer. Bovendien gaat het zonnepark na realisatie vanaf het maaiveld bezien grotendeels schuil achter een struweel, dat verplicht moet worden geplant op grond van het landschappelijke inpassingsplan. Dat geldt ook voor het perceel Vorstengraflaan 1B dat, ten opzichte van het zonnepark, gelegen is aan de overzijde van de weg met laanbomen. Zelfs als enige reflectie zich zou voordoen, wat volgens verweerder niet te verwachten is vanwege het type panelen, zal die vanaf de omliggende percelen beperkt waarneembaar zijn vanwege de voorgeschreven landschappelijke inpassing en de zuid-opstelling.

84. In de ruimtelijke onderbouwing staat dat moderne zonnepanelen nauwelijks reflectie hebben, omdat licht dat gereflecteerd wordt niet effectief is voor het opwekken van elektriciteit. De reflectie is vergelijkbaar met stilstaand water. Verder hangt de reflectie, voor zover nog aanwezig, af van de locatie en de stand van de zon. De zonnepanelen op deze locatie worden gerealiseerd in een zuid-opstelling. De woningen aan de Munlaan zijn gelegen op geruime afstand ten noorden van het zonnepark, waardoor reflectie aan die zijde uit te sluiten is.

85. Gelet op hetgeen in de aanvraag en de daarvan deel uitmakende stukken is opgenomen,

is de rechtbank van oordeel dat verweerder in redelijkheid heeft kunnen stellen dat in de omgevingsvergunning toereikend is geborgd dat er moderne zonnepanelen komen. Verder is niet aannemelijk geworden dat de reflectie op de percelen aan de Vorstengraflaan 1b en 4 zodanig zal zijn, dat verweerder hierom geen omgevingsvergunning had mogen verlenen. Daarbij heeft de rechtbank betrokken dat er moderne panelen komen, ter plaatse van de woning aan de Vorstengraflaan 1b een struweelhaag met een (uiteindelijke) hoogte van 4 meter moet worden geplant en dat Vorstengraflaan 4 aan de noordzijde van het park ligt.

86. Eisers Van Duijnhoven-Timmers en Van den Berg, die een agrarisch bedrijf hebben aan de Vorstengraflaan, vrezen verder dat de aanleg van het zonnepark een nadelige invloed zal hebben op hun agrarische bedrijfsvoering, waardoor zij schade zullen leiden. Daarbij wijzen zij erop dat er mensen zullen komen die ter plaatse van het zonnepark zullen parkeren om daar vervolgens te gaan recreëren.

87. Verweerder heeft hierover gesteld dat het zonnepark tevens is bedoeld voor extensief, lokaal recreatief medegebruik in de vorm van struinpaden voor wandelen. De locatie en beperkte omvang hiervan is niet bestemd of ingericht als zelfstandige recreatieve locatie en er valt, aldus verweerder, niet in te zien hoe dit tot een noemenswaardige toename van (verkeers)drukte zou leiden die vervolgens de in de buurt gelegen agrarische bedrijfsvoering zou beperken.

88. Eiseres 1 hebben naar het oordeel van de rechtbank niet onderbouwd waarom zij zouden worden geschaad in hun bedrijfsvoering door de komst van een zonnepark en eventueel daarvan gebruik makende recreanten. Ter zitting heeft verweerder hierover nog opgemerkt dat het oogmerk van de extensief recreatieve functie is om het zonnepark beleefbaar te laten zijn en toegankelijk, maar dat er geen recreatieve route zal worden gepromoot.

89. Eisers 1 voeren voorts aan dat het zonnepark hun woongenot onevenredig aantast, mede door onvoldoende landschappelijke inpassing. Er wordt slechts voorzien in bloemrijk grasland. Evenmin is het zonnepark goed afgeschermd, waardoor bezoekers rechtstreeks in de tuinen van eisers 1 kunnen lopen.

90. De stelling van eisers 1 dat uitsluitend wordt voorzien in bloemrijk grasland is feitelijk onjuist, omdat er naast kruidenrijk grasland volgens het landschappelijk inpasssingsplan ook een struweelhaag en een eikenhakhoutsingel worden gerealiseerd. Gelet op dit plan heeft verweerder in redelijkheid kunnen stellen dat het projectplan voorziet in voldoende landschappelijke inpassing, zodat van een onevenredige aantasting van het woongenot geen sprake is. Verweerder heeft in het feit dat de tuinen van eisers 1 betreden zouden kunnen worden door bezoekers van het zonnepark geen aanleiding behoeven te zien om een verdere afscherming te vergen, gelet op de wens het belangrijkste landschappelijke kenmerk van de dekzandrug, te weten de afwisseling van open en gesloten delen, ter plaatse te realiseren. Verweerder heeft terecht gesteld dat het eisers 1 vrijstaat om zelf een afscherming te realiseren.

91. Eisers 1 stellen verder dat hun woningen en (andere) eigendommen in waarde zullen dalen bij realisatie van het zonnepark. Bij het juist aflopen van de zonneladder, een zorgvuldige verkenning van minder belastende alternatieven en het voldoen aan de zorgplicht in de Iov zou nooit voor deze locatie zijn gekozen en zou planschade zijn voorkomen.

92. Verweerder stelt hierover dat hij niet zonder meer is gehouden om bij het toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen planschade te voorkomen. Bovendien is dit aspect wel degelijk meegewogen. Volgens verweerder staat het planschadeaspect niet aan vergunningverlening in de weg. De locatiekeuze is zorgvuldig tot stand gekomen.

93. Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat de rechtbank van oordeel is dat de gronden die eisers 1 hebben aangevoerd met betrekking tot de zonneladder, alternatieve locaties en de zorgplicht niet slagen. Verder is de rechtbank niet aannemelijk geworden dat de waarde van eisers' woningen ten gevolge van de realisatie van het zonnepark zodanig zal dalen, dat verweerder hierom niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten om de verzochte omgevingsvergunning te verlenen. Eisers kunnen zich eventueel tot verweerder wenden met een verzoek om een tegemoetkoming in planschade.

Wet Bibob

94. Eisers 1 betogen tevens dat gezien de grote belangen die bij de aanleg van het zonnepark zijn betrokken een onderzoek op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (de Wet Bibob) had moeten worden verricht.

95. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling, waaronder de uitspraak van 4 mei 2021[12], strekt artikel 3 van de Wet Bibob tot bescherming van het algemene belang bij het voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert. Naar het oordeel van de rechtbank zijn de individuele belangen van eisers 1 en anderen als omwonenden van het zonnepark niet zodanig verweven met dit algemene belang dat het artikel moet worden geacht ook te strekken tot bescherming van hun belangen. Daartoe wordt overwogen dat criminele activiteiten bij de exploitatie van het zonnepark niet zonder meer overlast veroorzaken voor omwonenden. Indien zulke overlast er wel is, kan een beroep worden gedaan op bepalingen die strekken tot het tegengaan van overlast voor de omgeving. Gelet op artikel 8:69a van de Awb, kan het betoog derhalve niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit.

Behoefte en tijdelijke omgevingsvergunning

96. Eiseres 2 stelt ten slotte dat vergunninghoudster heeft verzuimd om aan te tonen dat er sprake is van een (tijdelijke) behoefte. Bovendien kan een tijdelijke vergunning slechts voor maximaal 5 jaar worden verleend.

97. Verweerder heeft hierover opgemerkt dat het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning voor 25 jaar in overeenstemming is met artikel 3.41, derde lid, van de Iov.

98. Voor zover eiseres 2 heeft beoogd te stellen dat een zonnepark zou moeten worden aangemerkt als een stedelijke voorziening als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro en de ladder voor duurzame verstedelijking van toepassing is, in welk kader dient te worden beoordeeld of er behoefte bestaat aan het voorziene zonnepark, overweegt de rechtbank dat volgens vaste rechtspraak van de Afdeling[13] een zonnepark zoals hier aan de orde geen stedelijke ontwikkeling is als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede

[12] ECLI:NL:RVS:2021:953
[13] Waaronder de uitspraken van 21 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:178 en van 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3591

lid, in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro. Dit betekent dat de ladder voor duurzame verstedelijking niet van toepassing is en dat aan een beoordeling van de behoefte aan het voorziene zonnepark, in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking, niet wordt toegekomen.
Dat het zonnepark voorziet in een behoefte als bedoeld in het rijks- provinciaal en gemeentelijk beleid heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank toereikend gemotiveerd, waarbij de rechtbank wijst op overweging 29 en volgende.

99. Over de stelling van eiseres 2 dat een tijdelijke vergunning slechts voor maximaal 5 jaar kan worden verleend, heeft verweerder terecht gesteld dat deze stelling feitelijk onjuist is. Op grond van artikel 2.10, eerste lid, onder c, van de Wabo dient de aanvraag te worden getoetst aan de Iov. Op grond van artikel 3.41, derde lid, van de Iov geldt een maximale termijn van 25 jaar voor een omgevingsvergunning voor een zonnepark. Ter zitting heeft eiseres 2 aangegeven dit ook niet langer te betwisten.

Conclusie

100. Het beroep van eisers 1 is gegrond en dat van eiseres 2 ongegrond. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit. De rechtbank ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien door de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand te laten en hier twee aanvullende voorwaarden aan te verbinden ten aanzien van het stellen van financiële zekerheid en de instandhouding van de landschappelijke inpassing. De rechtbank zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit. Dat betekent dat de aan vergunninghoudster verleende omgevingsvergunning uiteindelijk in stand blijft, met dien verstande dat daaraan twee voorwaarden worden toegevoegd die hierna in de beslissing zijn omschreven, en dat vergunninghoudster van de vergunning gebruik kan maken.

101. Omdat de rechtbank het beroep van eisers 1 gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eisers 1 het door hen betaalde griffierecht vergoedt.

102. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eisers 1 gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.496,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 748,00 en een wegingsfactor 1).
Ten aanzien van eiseres 2 bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De rechtbank:
- verklaart het beroep van eisers 1 gegrond en van eiseres 2 ongegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit in stand blijven;
- bepaalt dat de volgende voorwaarden aan de omgevingsvergunning worden verbonden:
1. vergunninghoudster dient voor de in hoofdstuk 3.2 genoemde herstel- en verwijderingsverplichting vóór het verstrijken van de vergunningtermijn financiële zekerheid te stellen.
2. Vergunninghoudster dient de in hoofdstuk 3.2 genoemde landschappelijke inpassing in stand te houden tot de vergunde activiteiten worden beëindigd en de percelen worden teruggebracht in de oorspronkelijke staat en de opstelling voor zonne-energie wordt verwijderd;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 178,00 aan eisers 1 te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eisers 1 tot een bedrag van € 1.496,00.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J. Heijerman, voorzitter, en mr. M.J.H.M. Verhoeven en mr. J.A.W. Huijben, leden, in aanwezigheid van mr. M.P.C. Moers-Anssems, griffier. De uitspraak is in het openbaar geschied op 17 december 2021.

griffier voorzitter

17 DEC. 2021

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel
Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
Op het hoger beroep tegen deze uitspraak is de Crisis- en herstelwet van toepassing. Dit betekent dat in het beroepschrift de gronden van hoger beroep kenbaar moeten worden gemaakt. Op grond van artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet kunnen na de genoemde termijn van zes weken geen gronden meer worden ingediend.

BIJLAGE

Crisis- en herstelwet

Artikel 1.1
1. Afdeling 2 is van toepassing op:
a. alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten dan wel voor de in bijlage II bij deze wet bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten;
(...).

Bijlage I Categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid
1. Duurzame energie
aanleg of uitbreiding van productie-installaties ten behoeve van de productie van biogas, biomassa, getijdenenergie, golfenergie, hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbaar gas of hernieuwbare warmte met behulp van aardwarmte, omgevingswarmte, osmose, rioolwaterzuiveringsgas, stortgas, waterkracht en zonne-energie.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:11
1. Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebben stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage, met uitzondering van stukken waarvoor bij wettelijk voorschrift mededeling op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze is voorgeschreven.
(...).

Artikel 6:13
Geen beroep kan bij de bestuursrechter worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld.

Artikel 8:69a
De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of met een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Besluit ruimtelijke ordening
Artikel 1.1.1
1. In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
(...)
i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen;

(...).

Artikel 1.2.1a
1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens de wet stellen burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en Onze Minister of Onze Minister die het aangaat de volgende visies, plannen, besluiten en verordeningen, in voorkomend geval met de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, aan eenieder elektronisch beschikbaar:
a. structuurvisie;
b. bestemmingsplan;
c. wijzigings- of uitwerkingsplan;
d. voorbereidingsbesluit;
e. beheersverordening;
f. provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de wet;
g. aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2 of 4.4 van de wet;
h. exploitatieplan;
i. rijkstbestemmingsplan.
(...).

Artikel 3.1.6
(...)
2. De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.
(...).

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1
1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:
a. het bouwen van een bouwwerk,
(...),
c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan,

Artikel 2.10
1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

(...)
c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12;
(...).
2. In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid,

onder c, en wordt de vergunning op de grond, bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.

Artikel 2.12
1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:
a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan:
1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan opgenomen regels inzake afwijking,
2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of
3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.
(...).

Artikel 2.27
1. 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 een maatregel als bedoeld in de eerste volzin worden slechts categorieën gevallen aangewezen waarin voor het verrichten van de betrokken activiteit een afzonderlijke toestemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is gezien de bijzondere deskundigheid die dat orgaan ten aanzien van die activiteit bezit of de verantwoordelijkheid die dat orgaan draagt voor het beleid dat betrekking heeft op de betrokken categorie activiteiten. Bij die maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan categorieën gevallen kan aanwijzen waarin de verklaring niet is vereist.
(...).

Besluit omgevingsrecht

Artikel 6.5
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, tenzij artikel 3.2, aanhef en onder b, van dit besluit of artikel 3.36 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is.
(...).

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

Interim omgevingsverordening Noord-Brabant

Artikel 3.5 (Zorgplicht voor een goede omgevingskwaliteit)
1. Een bestemmingsplan geeft bij de evenwichtige toedeling van functies zoals opgenomen in hoofdstuk 3 Instructieregels aan gemeenten invulling aan een goede omgevingskwaliteit met een veilige, gezonde leefomgeving.
2. Voor een goede omgevingskwaliteit en een veilige, gezonde leefomgeving wordt

rekening gehouden met:
a. zorgvuldig ruimtegebruik;
b. de waarden in een gebied met toepassing van de lagenbenadering;
c. meerwaardecreatie.

Artikel 3.6, eerste lid:

Zorgvuldig ruimtegebruik houdt in dat:
a. de toedeling van functies in beginsel plaatsvindt binnen bestaand ruimtebeslag voor bebouwing, behalve in de gevallen dat:
1. nieuwvestiging mogelijk is op grond van de bepalingen in dit hoofdstuk;
2. er feitelijk of vanuit kwalitatieve overwegingen onvoldoende ruimte is en uitbreiding, al dan niet gelijktijdig met de vestiging van een functie, op grond van de bepalingen in dit hoofdstuk is toegestaan;
bij stedelijke ontwikkeling toepassing is gegeven aan artikel 3.1.6, tweede lid, Besluit ruimtelijke ordening (ladder voor duurzame verstedelijking);
gebouwen, bijbehorende bouwwerken en andere permanente voorzieningen worden geconcentreerd binnen een bouwperceel.

Artikel 3.41 (Zonne-parken in Landelijk gebied):
1. Binnen Landelijk gebied is nieuwvestiging mogelijk van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen om te kunnen voldoen aan de doelstellingen voor het opwekken van duurzame energie als:
a. uit onderzoek blijkt dat de capaciteit voor het opwekken van duurzame energie in Stedelijk gebied, op bestaande bouwpercelen en rekening houdend met de ontwikkelingsmogelijkheden van windenergie onvoldoende is;
b. de nieuwvestiging past in het onderzoek naar geschikte locaties voor zelfstandige opstellingen van zonnepanelen, gelet op zorgvuldig ruimtegebruik en omgevingskwaliteit;
c. de ontwikkeling qua omvang inpasbaar is in de omgeving;
d. e ontwikkeling een maatschappelijke meerwaarde geeft;
e. de ontwikkeling op regionaal niveau is afgestemd met omliggende gemeenten en de netwerkbeheerder, gelet op de ontwikkeling van overige duurzame energie initiatieven in de omgeving.
2. De maatschappelijke meerwaarde 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 andere maatschappelijke doelen.
3. Er kan uitsluitend toepassing worden gegeven aan het eerste lid met een omgevingsvergunning waarbij door toepassing te geven aan artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2 of 3, Wabo wordt afgeweken van een bestemmingsplan, waarbij aan de omgevingsvergunning in ieder geval de volgende voorwaarden worden 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.

Wet natuurbescherming

Artikel 3.10
1. Onverminderd artikel 3.5, eerste, vierde en vijfde lid, is het verboden:
(...);
b. de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren als bedoeld in onderdeel a opzettelijk te beschadigen of te vernielen, of
(...).

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Artikel 3
1. Voorzover bestuursorganen bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, kunnen zij weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:
a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of
b. strafbare feiten te plegen.