

Aangetekend

Aan het college van burgemeester en wethouders
en de gemeenteraad
van de gemeente Westerveld
Postbus 50
7970 AB Havelte

Advocaten en notarissen
Beethovenplein 10
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam
Nederland

Tevens per e-mail: info@gemeentewesterveld.nl

www.stibbe.com

Onze ref.
JvO/PvL 1044159-29054811

Uw ref.
330791

Datum
3 mei 2023

ZIENSWIJZE

inzake het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning en ontwerpbesluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen voor de realisatie van een zonnepark (Diever, Bosweg ter hoogte van Hoogersmilde, sectie B, nr. 4055)

Geacht college, geachte raad,

Hierbij breng ik als advocaat en gemachtigde tijdig een zienswijze naar voren namens de besloten vennootschap GroenLeven B.V., met zetel te Leeuwarden en adres 8911 AD Leeuwarden, Lange Marktstraat 5, ingeschreven in het handelsregister onder nummer 54505801 (hierna te noemen: “**GroenLeven**”) over het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning en over het ontwerpbesluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen voor de realisatie van een zonnepark (Diever, Bosweg ter hoogte van Hoogersmilde, sectie B, nr. 4055).

Een kopie van het uittreksel uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel met betrekking tot GroenLeven is bijgevoegd als **bijlage 1**.

Op 7 maart 2023 heeft de gemeenteraad van de gemeente Westerveld (de “**Gemeenteraad**”) besloten niet mee te werken aan de aangevraagde omgevingsvergunning en daarmee geen ontwerpverklaring van geen bedenkingen (“**vvgb**”) af te geven. Een kopie van het ontwerpbesluit tot weigering van de vvgb is bijgevoegd als **bijlage 2**.

Op 22 maart 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Westerveld (het “**College**”) het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning opgesteld (met kenmerk 330791). In het ontwerpbesluit heeft het College het voornemen geuit om de omgevingsvergunning te weigeren wegens strijdigheid met het vigerende bestemmingsplan. Ook verzet de goede ruimtelijke ordening zich volgens het College tegen de afwijking van dat bestemmingsplan. Een kopie van het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning is bijgevoegd als **bijlage 3**.

Zowel het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning als het ontwerpbesluit tot weigering van de vvgb zijn gezamenlijk ter inzage gelegd van 23 maart tot en met 4 mei 2023. Een kopie

van deze publicatie is bijgevoegd als **bijlage 4**. Uit deze publicatie volgt dat een zienswijze tegen beide besluiten kan worden gericht aan het College. GroenLeven meent dat de Gemeenteraad de zienswijze gericht tegen het ontwerpbesluit tot weigering van de vvgb zelf moet beoordelen.¹ Om deze reden is deze zienswijze zowel gericht aan het College, als de Gemeenteraad.

1. RAADSSAMENVATTING

- (1) De aanvraag van de omgevingsvergunning is aan het verkeerde bestemmingsplan getoetst, omdat is voorbijgegaan aan het planologische kader dat van toepassing is: het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016). Uit de toelichting op dit bestemmingsplan en bijbehorende uitspraak over dit bestemmingsplan volgt dat de Gemeenteraad met dit bestemmingsplan een andere bedoeling heeft gehad dan hetgeen nu planologisch is vastgelegd, maar dit doet er niet aan af dat het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016) juridisch gezien nu eenmaal het planologische toetsingskader vormt voor de aanvraag omgevingsvergunning. Het project is hiermee niet in strijd en er is voor het College dan ook geen grond de aanvraag te weigeren. Dit betekent dat de onjuiste voorbereidingsprocedure is gevolgd, er geen vvgb is vereist en de omgevingsvergunning inmiddels van rechtswege is verleend. GroenLeven heeft het College om deze reden inmiddels in gebreke gesteld wegens niet tijdig beslissen op de aanvraag. Het College heeft overigens herhaaldelijk een verzoek tot een gesprek en/of overleg met GroenLeven over (het verschil van mening over) de planologische situatie geweigerd, ook weer nadat GroenLeven het College in gebreke heeft gesteld.
- (2) Daarnaast is het College bij de toetsing van de aanvraag omgevingsvergunning van onjuiste, inhoudelijke uitgangspunten uitgegaan: zowel qua maatvoering als de functionele inrichting van het plangebied. GroenLeven heeft aan haar aanvraag verschillende documenten, gegevens en rapporten toegevoegd waaruit de juiste projectomschrijving blijkt. Hieraan heeft het College ten onrechte geen aandacht aan besteed. Als dat het wel had gedaan, had het College moeten oordelen dat het geen reden had de aanvraag omgevingsvergunning te weigeren.
- (3) Het College heeft bovendien het bestemmingsplan waaraan het de aanvraag heeft getoetst, onjuist toegepast, waardoor ten onrechte de conclusie wordt getrokken dat het project hierin niet zou passen. Het bestemmingsplan waaraan is getoetst is een verouderd plan (1995), waarvan een gedeelte van het bestemmingsplan, gelet op de jurisprudentie hierover, onvoldoende duidelijk en concreet is geformuleerd om als toetsingskader te dienen voor de aanvraag omgevingsvergunning. Het College heeft de wijze van toetsing van de aanvraag omgevingsvergunning aan dit bestemmingsplan niet juist uitgevoerd. Had het College de aanvraag wel op de juiste wijze aan dit bestemmingsplan getoetst, had het tot de conclusie moeten komen dat het project hiermee niet in strijd is. Ook in dat geval is de onjuiste voorbereidingsprocedure gevolgd, is er geen vvgb vereist en is de omgevingsvergunning inmiddels van rechtswege verleend.
- (4) Daarbij komt nog dat het bestemmingsplan waaraan is getoetst (1995) door het College gedurende lange tijd niet inzichtelijk, niet toegankelijk en niet beschikbaar geweest. Ook is het

¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1678, r.o. 4.3.

- plan niet genoemd in bestemmingsplannen (en of uitspraken hierover) van later datum, terwijl dit voor andere, oudere bestemmingsplannen wel het geval was. Het bestemmingsplan heeft gedurende het hele voortraject ook niet op www.ruimtelijkeplannen.nl gestaan, maar staat daar sinds kort ineens wel op. Kortom, GroenLeven kan een haar niet bekend plan niet worden tegengeworpen. Nadat GroenLeven ermee bekend is geworden dat het College de aanvraag heeft getoetst aan het bestemmingsplan uit 1995, heeft zij meermaals het College verzocht de stukken te verstrekken en hierop een toelichting te geven. Pas in een heel laat stadium (op 1 maart 2023) heeft zij een incompleet plan (artikel 6 en de plankaart) ontvangen, waarna zij in het gemeentelijk archief de overige beschikbare delen van het plan heeft kunnen inzien.
- (5) Tot slot is de afweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening (om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen) onvolledig, onzorgvuldig en onjuist uitgevoerd. Vanzelfsprekend allereerst omdat van een onjuiste projectomschrijving (zowel qua maatvoering als qua functionele indeling) is uitgegaan, maar ook schiet de motivering op essentiële onderdelen aantoonbaar (ernstig) te kort. Dit betekent ook dat ten onrechte geen aandacht is besteed aan de door GroenLeven verstrekte documentatie, terwijl deze gegevens wel stuk voor stuk zijn toegevoegd als bijlage bij het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning.
- (6) Het College heeft de Gemeenteraad kortom voorzien van een onjuiste weergave van het project en het toepasselijke planologische kader en daarmee van een ondeugdelijke onderbouwing om hieraan geen medewerking te verlenen.

2. ACHTERGROND

- (7) GroenLeven is voornemens een zonnepark te realiseren aan de Bosweg in Hoogersmilde (gemeente Westerveld) (het “Project”) en heeft hiervoor op 25 juni 2022 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend. Het College is voornemens deze aanvraag te weigeren.
- (8) GroenLeven meent allereerst dat de aanvraag niet aan het juiste bestemmingsplan is getoetst. Als het Project wel aan het juiste bestemmingsplan wordt getoetst, had geconstateerd moeten worden dat het Project daarmee niet in strijd is.
- (9) Daarnaast meent GroenLeven dat voor de toetsing van de aanvraag is uitgegaan van een onjuiste projectomschrijving en de aanvraag dus onzorgvuldig en onvolledig is getoetst.
- (10) Als het Project op basis van de juiste, inhoudelijke uitgangspunten aan het juiste bestemmingsplan was getoetst had de omgevingsvergunning moeten worden verleend. Daarom heeft GroenLeven het College bij brief van 6 april 2023 in gebreke gesteld wegens niet tijdig beslissen op de aanvraag (**bijlage 5**). De reguliere voorbereidingsprocedure is immers van toepassing, omdat er geen sprake is van strijdigheid met het geldende planologisch regime. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 26 april 2023 (**bijlage 6**).
- (11) Zelfs wanneer het Project wordt getoetst aan het – naar uw oordeel – vigerende bestemmingsplan, moet worden geconcludeerd dat het Project hiermee niet in strijd is en er bovendien

geen strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

- (12) In deze zienswijze brengt GroenLeven allereerst kort de verschillende standpunten in kaart (paragraaf 3). Hierna volgt een overzicht van de planologische situatie ter plaatse (paragraaf 4), waarna kort de relevante, beschikbare wet- en regelgeving en jurisprudentie aan bod komt (paragraaf 5). Deze paragrafen vormen de kaders en dienen ter onderbouwing van de invulling van het primaire standpunt van GroenLeven dat aan het verkeerde bestemmingsplan is getoetst. Een uitgebreide toelichting van dit primaire standpunt komt vervolgens aan bod (paragraaf 6), gevolgd door een toelichting op het secundaire standpunt van GroenLeven: dat in de planologische toets is uitgegaan van een onjuiste projectomschrijving en de samenhang van functies niet wordt erkend. De zienswijze wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 7).

3. VERSCHILLENDE STANDPUNTEN OP HOOFDLIJNEN

3.1. Standpunt College en Gemeenteraad

- (13) GroenLeven begrijpt uit de ontwerpbesluiten dat u van oordeel bent dat voor de toets van de aanvraag omgevingsvergunning moet worden teruggevallen op het onherroepelijke bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995), omdat de bestemming 'Agrarisch – 2' in het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) in de uitspraak van 6 augustus 2014 door de Afdeling is vernietigd. U meent dat het Project in strijd is met het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995). Tot slot bent u van oordeel dat met het Project geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening, waardoor volgens u de omgevingsvergunning ook niet kan worden verleend op grond van artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 3 Wabo.

3.2. Standpunt GroenLeven

- (14) GroenLeven meent dat voor de toetsing van de aanvraag niet moet worden teruggevallen op het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995). Dit allereerst omdat het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016), dat van toepassing is op het projectgebied, slechts gedeeltelijk is vernietigd en voor het overige dus in werking is.
- (15) Zelfs als GroenLeven uw redenering volgt (in die zin dat de bestemming 'Agrarisch – 2' is vernietigd in het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012)), wordt nog niet toegekomen aan de toets aan het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995), omdat de archeologische dubbelbestemming en algemene regels van het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) niet zijn vernietigd en daarmee dus het planologische toetsingskader vormen.
- (16) De aanvraag omgevingsvergunning is dus aan het verkeerde planologische kader getoetst. De aanvraag past binnen het vigerende bestemmingsplan en dit betekent dat de omgevingsvergunning had moeten worden verleend met gebruikmaking van de reguliere voorbereidingsprocedure, een vvgb is dan niet vereist.
- (17) Ook is het Project volgens GroenLeven wel inpasbaar in het bestemmingsplan 'Buitengebied

Smilde – agrarische gronden’ (1995), als dit bestemmingsplan het toetsingskader zou vormen voor het Project. Ook in dat geval had de omgevingsvergunning moeten worden verleend met de reguliere voorbereidingsprocedure, wederom zonder dat een vvgb vereist is.

- (18) Los van de inhoudelijke toets aan het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995) is voor GroenLeven tot voor kort bovendien ten onrechte niet duidelijk en/of inzichtelijk geweest dat en waarom u meent dat dit bestemmingsplan van toepassing is op de aanvraag. GroenLeven had dit bovendien op geen enkele wijze kunnen en/of moeten weten. Dit heeft geleid tot een rechtsonzekere situatie.
- (19) Tot slot levert het Project geen strijdigheid op met een goede ruimtelijke ordening, waardoor de aangevraagde omgevingsvergunning ook kan worden verleend op grond van artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 3 Wabo.

4. PLANOLOGISCHE SITUATIE

- (20) Op www.ruimtelijkeplannen.nl wordt de volgende informatie over de planologische situatie ter plaatse weergegeven:

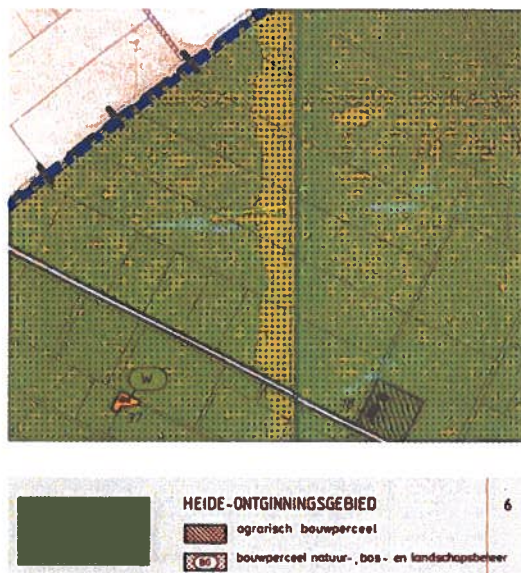
Bestemmingsplan	Vaststellingsdatum	Bijzonderheden
‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’	21 december 1995	(Gedeeltelijke) onthouding goedkeuring (2 juli 1996).
Bestemmingsplan ‘Buitengebied’	5 juli 2012	Gerechtelijke uitspraak Buitengebied (6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942)
Bestemmingsplan ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’	29 maart 2016	Gerechtelijke uitspraak ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2342)
Bestemmingsplan ‘Buitengebied Westerveld 2018’	13 december 2019 (niet in werking)	Gerechtelijke uitspraak ‘Buitengebied Westerveld 2018’ (21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603)
Vorbereidingsbesluit ‘hyperscale datacenters’	8 november 2022	-
Bestemmingsplan ‘Kleinschalige hernieuwbare energie’	20 december 2022	-

Omgevingsvergunning 'weiger- ing zon Bosweg'	Bekendmaking ontwerpbe- sluit: 22 maart 2023	-
---	---	---

- (21) In de hiernavolgende paragrafen is deze planologische situatie uitgediept, waar relevant voor de aanvraag omgevingsvergunning.

4.1. Bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden'

- (22) Het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' is vastgesteld op 21 december 1995. Op de bijbehorende plankaart is aan de percelen waar het Project op ziet de bestemming 'heide - ontginningsgebied' toegekend.



- (23) In artikel 3 van dit bestemmingsplan staat dat de aan de gronden toegekende doeleinden met het plan worden nagestreefd, op de wijze zoals in dat artikel in hoofdlijnen is beschreven. Ook staat hierin dat de algemene beschrijving in hoofdlijnen naast hetgeen specifiek in de beschrijving in hoofdlijnen bij o.a. de bestemming 'heide - ontginningsgebied' staat. De specifieke beschrijvingen in hoofdlijnen hebben een aanvullende werking op de algemene beschrijving in hoofdlijnen.

Artikel 3: Algemene Beschrijving in Hoofddijnen

De aan de gronden toegekende doeleinden zullen, uitgaande van de in de toelichting omschreven huidige situatie, met het plan worden nagestreefd op de wijze, zoals hierna in hoofddijnen is beschreven.
Deze algemene Beschrijving in Hoofddijnen staat naast hetgeen specifiek in de Beschrijving in Hoofddijnen bij de bestemmingen "Open veenontginningsgebied" (artikel 4), "Half-open veenontginningsgebied" (artikel 5) en "Heide-ontginningsgebied" (artikel 6), alsmede in de bestemmingen "Woondoeleinden" (artikel 7) en "Verblijfsrecreatieve doeleinden" (artikel 12) is opgenomen. De specifieke Beschrijvingen in Hoofddijnen bevatten aanvullende bepalingen ten opzichte van de algemene Beschrijving in Hoofddijnen.

- (24) In artikel 6(A) is de doeleindenomschrijving opgenomen voor de gronden binnen de bestemming 'heide-ontginningsgebied', inclusief een schema waarin de rangorde van de functies is aangegeven:

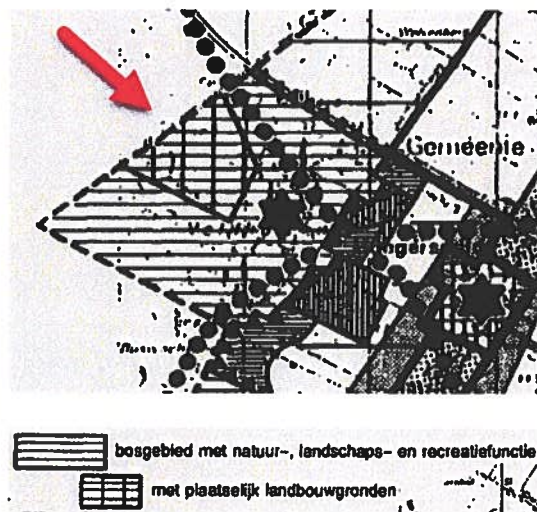
Doeleindenomschrijving

- A. De op de kaart voor heide-ontginningsgebied aangewezen gronden zijn bestemd voor:
1. de uitoefening van het agrarisch bedrijf;
 2. dagrecreatief medegebruik;
 3. Infrastructuur voorzieningen, waaronder waterlopen;
 4. doeleinden van landschap en natuur, zijnde het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de landschappelijke en natuurlijke waarden van het heide-ontginningsgebied;
 5. doeleinden van bosbouw;

één en ander met inachtneming van een onderlinge rangorde van de functies, zoals weergegeven in het navolgende schema, waarbij in de linker kolom de functie is omschreven waarvan wordt uitgegaan bij de rangordebepaling.

	agrarisch bedrijf	bosbouw	landschap en natuur	dagrecreatief gebruik	infrastructuur
agrarisch bedrijf		nevenge-schikt	nevenge-schikt	bovenge-schikt	bovenge-schikt
bosbouw	nevenge-schikt		nevenge-schikt	nevenge-schikt	
landschap en natuur	nevenge-schikt	nevenge-schikt		bovenge-schikt	bovenge-schikt
dagrecreatief gebruik	onderge-schikt	nevenge-schikt	onderge-schikt		nevenge-schikt
(natte) infrastructuur	onderge-schikt	onderge-schikt	onderge-schikt	nevenge-schikt	

- (25) Vervolgens staat in artikel 6(B), per functie, de specifieke beschrijving in hoofddijnen. Deze heeft dus een aanvullende werking op de algemene beschrijving in hoofddijnen uit artikel 3. In artikel 6(B) wordt onderscheid gemaakt tussen 'instructies ten aanzien van uitvoering en afstemming' en 'toetsingscriteria voor ontwikkeling en beheer'. Op figuur 4b, behorende bij artikel 6(B), zijn functietyperingen toegekend aan de gronden in het plangebied. De percelen waar het Project op ziet zijn hierop voorzien van de functietypering 'bosgebied met natuur-, landschaps- en recreatiefunctie met plaatselijk landbouwgronden'.

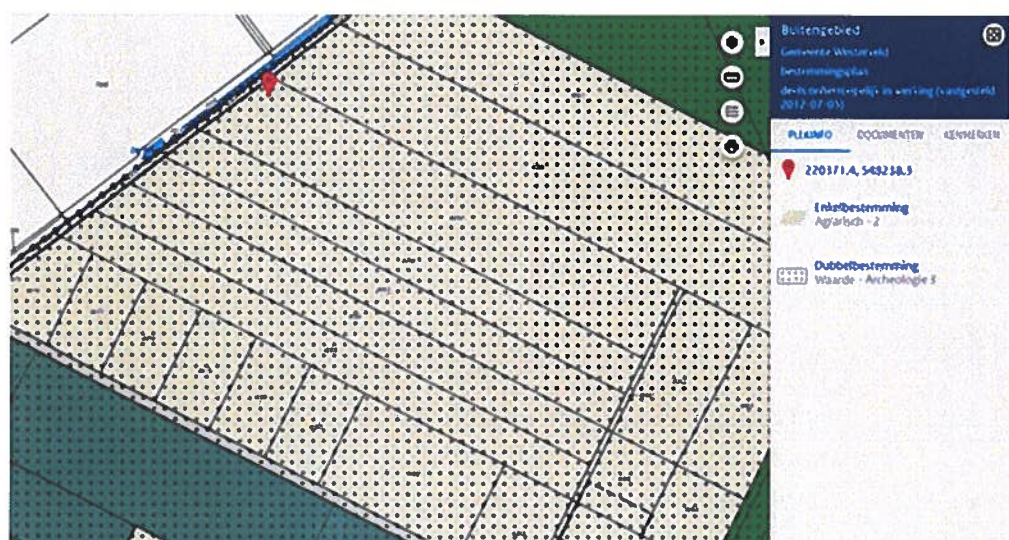


(26) In artikel 6.2.1.2 staat dat “*daar waar plaatselijk landbouwgronden voorkomen (zie figuur 4b) wordt gestreefd naar handhaving van een landbouwfunctie, eventueel in gedeeltelijke combinatie met houtteelt*”.

(27) Daarnaast worden in artikel 6.2.2 algemene criteria gegeven waarin staat dat geen onevenredige afbreuk aan de instructies uit artikel 6.2.1.2 mag worden gedaan. Ook staat in dit artikel dat ondergeschikte doeleinden geen ernstige afbreuk mogen doen aan bovengeschiede doeleinden. Onder- en nevenschikte doeleinden mogen geen onevenredige afbreuk doen aan elkaar.

4.2. Bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012) en bijbehorende gerechtelijke uitspraak.

(28) Het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ is vastgesteld op 5 juli 2012 en kent aan de percelen de enkelbestemming ‘Agrarisch – 2’ en de dubbelbestemming ‘Waarde – Archeologie 3’ toe.



- (29) Op 6 augustus 2014 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de “Afdeling”) de plandelen met de bestemming ‘Agrarisch – 2’ vernietigd, inclusief planregel 4 (die ziet op de bestemming ‘Agrarisch – 2’). Ook heeft de Afdeling artikel 69 sub g (van de algemene gebruiksregels) en artikel 73.3 (van de overige regels) vernietigd.²

- (30) Voor alle duidelijkheid, de dubbelbestemming ‘Waarde – Archeologie 3’ is niet vernietigd.

4.3. Bestemmingsplan ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016) en bijbehorende gerechtelijke uitspraak

- (31) Op 29 maart 2016 is het bestemmingsplan ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ vastgesteld. In de toelichting behorende bij dit plan staat:

“De agrarische bestemmingen uit het bestemmingsplan Buitengebied Westerveld 2012 maken geen deel uit van het reparatieplan. Hiervoor wordt, vanwege de specifieke problematiek, een apart bestemmingsplan opgesteld.”

- (32) Op www.ruimtelijkeplannen.nl zijn op de verbeelding behorende bij het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ geen bestemming(en) aangewezen: er is geen ‘plek info’ gevonden:



- (33) Wel zijn er regels, een toelichting, bijlagen bij de toelichting en een vaststellingsbesluit beschikbaar gesteld.

- (34) In artikel 2 van de planregels staat dat “voor zover gronden binnen deze herziening zijn voorzien van een bestemmingsvlak met de bestemming ‘Agrarisch - 2’, de regels van artikel 4 van het bestemmingsplan Buitengebied Westerveld 5 juli 2012 van toepassing [zijn].”

² ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942, r.o. 51.2.

- (35) Dit is opmerkelijk, omdat artikel 4 van het bestemmingsplan uit 2012 door de Afdeling is vernietigd (zoals toegelicht in de vorige paragraaf).
- (36) In artikel 34 staat voor wat betreft de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3' dat *“de regels van het bestemmingsplan Buitengebied Westerveld 5 juli 2012 worden binnen de bestemming 'Waarde - Archeologie 3' gewijzigd dan wel aangevuld zoals hierna is aangegeven. Behoudens onderstaande wijziging blijven de overige regels van artikel 61 ongewijzigd van toepassing.”* In artikel 34.1 wordt vervolgens de planregel uit het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) met een korte tekst aangevuld.
- (37) Tegen de achtergrond van de uitspraak van de Afdeling van 6 augustus 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2942), wordt inzichtelijk wat de Gemeenteraad heeft willen bereiken met het *niet* toekennen van bestemming(en) aan (onder andere) de percelen waar de aanvraag omgevingsvergunning op ziet.
- (38) In de uitspraak van 6 augustus 2014 werd namelijk niet alleen het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) gedeeltelijk vernietigd, maar werd ook het reparatieplan, 'Buitengebied Reparatieplan 2013' vernietigd. In dit reparatieplan was de bestemmingsregeling voor onder andere de bestemming 'Agrarisch – 2' volledig uitgeschreven, maar werd tegelijkertijd aan een groot deel van de percelen geen bestemming toegekend.
- (39) De Gemeenteraad heeft hierover ter zitting betoogd:

“4.2. De toelichting bij het reparatieplan vermeldt dat met de vaststelling van dat plan geen inhoudelijke wijzigingen zijn beoogd ten opzichte van de regeling in het bestemmingsplan "Buitengebied", en dat het gaat om ondergeschikte aanpassingen die geen gevolgen hebben voor opbouw en inhoud van het bestemmingsplan. Verder volgt uit de toelichting dat een belangenafweging achterwege is gelaten, omdat de raad van mening is dat met de wijzigingen geen belangen worden geschaad.

Ter zitting is van de zijde van de raad uiteengezet dat met het reparatieplan uitsluitend is beoogd bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied" opgetreden fouten te herstellen. De bepalingen in het reparatieplan die een volledig uitgeschreven bestemmingsregeling bevatten, zoals met betrekking tot "Agrarisch - 2" en "Wonen", zijn uitsluitend opgenomen omdat de raad ervan uitging dat een bestemmingsplan behalve een verbeelding ook de daarbij behorende regels moet bevatten. Beoogd is de in het reparatieplan opgenomen bestemmingsregelingen voor deze bestemmingen gelijkloidend te laten zijn met de bestemmingsregelingen die gelden op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied".”³ (onderstreping Stibbe)

- (40) De Afdeling oordeelde dat dit leidt tot onduidelijkheid over welke bestemmingsregeling geldt voor gronden waaraan in het reparatieplan *geen* nieuwe bestemming is toegekend, omdat niet uitdrukkelijk in het reparatieplan is vastgelegd dat de raad had beoogd voor die gronden de

³ ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942, r.o. 4.2.

bestemmingen uit het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ 2012 te handhaven:

“4.4. Onduidelijk is echter welke bestemmingsregeling geldt voor de gronden waaraan in het reparatieplan geen nieuwe bestemming is toegekend. Gezien de toelichting bij het reparatieplan en de nadere uitleg van de raad ter zitting gaat de Afdeling ervan uit dat is beoogd voor die gronden de bestemming te handhaven die daaraan is toegekend in het bestemmingsplan "Buitengebied", en dat verder is beoogd voor deze gronden de bestemmingsregeling van dat plan te laten gelden, met - voor zover van toepassing - de wijzigingen die in de planregels van het reparatieplan zijn verwoord. In het reparatieplan, waarvan het plangebied samenvalt met dat van het bestemmingsplan "Buitengebied" en dat daardoor voor het hele gebied als de meest recente planologische regeling heeft te gelden, is dat echter niet uitdrukkelijk vastgelegd. Dit betekent dat in zoverre onduidelijkheid bestaat over de vraag welke bestemmingen gelden voor de desbetreffende gronden, en welke regels daarop van toepassing zijn.”⁴

(41) De Afdeling voegt daaraan, met het oog op verdere besluitvorming, toe:

“5.1. Met het oog op verdere besluitvorming wijst de Afdeling er, mogelijk ten overvloede, op dat de hiervoor gesignaleerde onduidelijkheid in belangrijke mate is veroorzaakt door de keuze van de raad om in één reparatieplan, waarvan het plangebied geheel samenvalt met dat van het bestemmingsplan "Buitengebied", enerzijds het herstel van fouten in de regels van dat plan en anderzijds het toekennen van andere bestemmingen aan sommige in dat plan begrepen gronden te willen regelen. Herstel van fouten in de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied" dient logischerwijze te gebeuren in een plan waarvan het plangebied samenvalt met dat van het oorspronkelijke bestemmingsplan. Voor de toekenning van nieuwe bestemmingen aan gronden die in het bestemmingsplan "Buitengebied", naar later inzicht van de raad, niet de juiste bestemming hebben gekregen, is het echter niet nodig een plan op te stellen dat van toepassing is binnen het gehele plangebied van het bestemmingsplan "Buitengebied". Daarvoor volstaat een plan waarvan het plangebied is beperkt tot de gronden waarvan de bestemming wordt gewijzigd. Op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) dienen in een dergelijk plan, behalve de aanwijzing van bestemmingen, ook de regels met betrekking tot die bestemmingen te zijn vastgelegd, maar daarbij kan uiteraard waar nodig worden verwezen naar de regels van het oorspronkelijke bestemmingsplan.”⁵

(42) Met inachtneming van hetgeen de Afdeling heeft overwogen over het reparatieplan ‘Buitengebied Reparatieplan 2013’ heeft de Gemeenteraad vermoedelijk met het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016) beoogd het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012) op navolgbare en duidelijke wijze te repareren. De Gemeenteraad heeft dan ook vermoedelijk be-

⁴ ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942, r.o. 4.4.

⁵ ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942, r.o. 5.1.

oogd voor de gronden waaraan op de verbeelding geen bestemming is toegekend, de bestemming te handhaven die daaraan is toegekend in het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012).

- (43) Dit staat ook in de toelichting behorende bij het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016), waarin de plansystematiek wordt uitgelegd (paragraaf 2.1):

“Er is gekozen voor de vorm van een herziening, die toegevoegd wordt op de basisbestemmingen uit het bestemmingsplan Buitengebied die nu al voor het buitengebied gelden. Zowel de regels, de verbeelding als de toelichting worden op een aantal punten herzien, maar blijven voor het overige van kracht. Het gaat om ondergeschikte aanpassingen, die geen gevolgen hebben voor de opbouw en inhoud van het bestemmingsplan.

De bestemmingen die op de verbeelding zijn opgenomen, moeten vergezeld gaan van regels. Voor die bestemmingen worden de bestemmingsregels uit het bestemmingsplan Buitengebied van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarmee verschillen de bestemmingen voor percelen die deel uitmaken van het moederplan en deze herziening niet van elkaar, zodat er geen twijfel kan bestaan welke bestemming voor de percelen van kracht is.

Daar waar enkel aanpassing in de regels nodig is, zonder een aanpassing van de verbeelding, is volstaan met enkel de wijziging van de betreffende regel. Deze wijziging in de regels is vervolgens voor alle percelen waarop die wijziging ziet van toepassing, zowel de percelen in het bestemmingsplan Buitengebied als deze herziening.” (onderstreping Stibbe)

- (44) Dit wordt in paragraaf 2.4 van de toelichting nog nader uitgediept:

“Er is dus voor gekozen om het reparatieplan vorm te geven als een aanpassing van het moederplan van zowel de regels als de verbeelding. Omdat er regels worden aangepast binnen bestemmingen die in het reparatieplan niet op de verbeelding staan, is als grens van het reparatieplan het gehele buitengebied genomen. Dat betekent dat de aanpassing van de regels geldt voor alle bestemmingen die binnen het plangebied zijn gelegen. In de regels is aangegeven dat die aanpassingen zien op de specifieke regels van het moederplan, en dat het reparatieplan alleen van toepassing is op de aanpassing. De overige regels blijven ongewijzigd en buiten beschouwing.

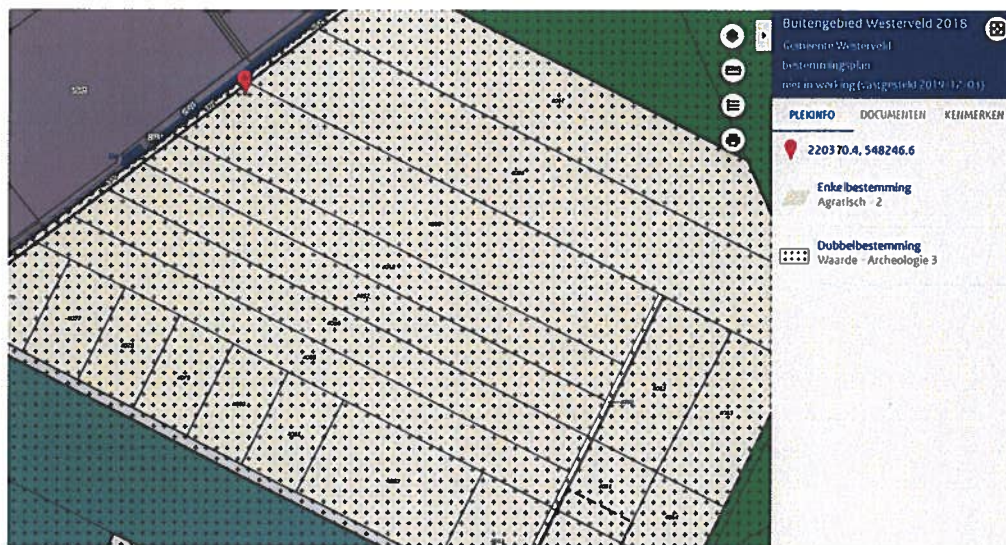
Daarnaast zijn er gronden op de verbeelding waarbij ook de verbeelding is aangepast en gronden een nieuwe of aangepaste bestemming is gegeven. Voor de meeste percelen gelden daarbij de regels die in het moederplan zijn opgenomen, inclusief de in dit reparatieplan opgenomen aanpassingen. Daar waar nieuwe bestemmingen, of zoals met het Dwingelderveld specifieke bestemmingen uit een ander plan zijn toegevoegd, zijn daarvoor de bestemmingsregels in zijn geheel opgenomen.

Het reparatieplan moet zo in samenhang met het moederplan als een geheel worden

gelezen. Het blijven evenwel in juridische zin twee gescheiden documenten. De juridische relatie wordt gelegd via de verbeelding en de digitale koppeling met de regels.” (onderstreping Stibbe)

- (45) De bedoeling van de Gemeenteraad is duidelijk, de uitvoering echter (wederom) niet. In het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016) heeft de Gemeenteraad aan het overgrote deel van de gronden geen bestemming toegekend. De planregels bevatten geen uitgeschreven bestemmingsregels (zoals wel het geval was in 2013), maar deze bevatten slechts verwijzingen naar de regels uit het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012), al dan niet aangevuld met wijzigingen en/of aanpassingen.
- (46) Hierbij is echter van belang dat hetgeen staat in artikel 2 van het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016) in dit artikel alleen van toepassing is verklaard op gronden die binnen de herziening zijn voorzien van een bestemmingsvlak met de bestemming ‘Agrarisch – 2’. Voor alle duidelijkheid: de gronden waar de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project op ziet zijn *niet* voorzien van deze bestemming en overigens ook niet van een andere bestemming. Ook is voor deze gronden niet op andere wijze uitdrukkelijk vastgelegd welke regels dan wel gelden voor deze gronden, terwijl dit reparatieplan voor het hele plangebied als de meest recente planologische regeling heeft te gelden.
- (47) Op 30 augustus 2017 heeft de Afdeling het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016), vernietigd voor zover het betreft artikel 13, lid 13.3 onder h sub 1 en lid 13.4.⁶ De beroepsgronden in deze procedure waren overigens ook alleen gericht op het perceel Bosrand 18 te Dwingeloo met de bestemming ‘Horeca – 2’.
- (48) Voor alle duidelijkheid: voor het overige is dat reparatieplan dus in stand gebleven.
- 4.4. **Bestemmingsplan ‘Buitengebied Westerveld 2018’ en bijbehorende gerechtelijke uitspraak**
- (49) Het bestemmingsplan ‘Buitengebied Westerveld 2018’ is vastgesteld op 3 december 2019 en kent aan de percelen de enkelbestemming ‘Agrarisch – 2’ en de dubbelbestemming ‘Waarde – Archeologie 3’ toe.

⁶ ABRvS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2342, r.o. 13.



(50) In de toelichting staat dat werd beoogd “*de geldende bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en partiële herzieningen voor het buitengebied [te] integreren in één bestemmingsplan*”. Wat verder nog opvalt in de toelichting is dat er blijkbaar op 27 juni 2017 ook nog een bestemmingsplan is vastgesteld, ‘Buitengebied Agrarische Gronden’, dat door de Afdeling op 17 juli 2019 is vernietigd.⁷

(51) Op 21 juli 2021 heeft de Afdeling het gehele bestemmingsplan ‘Buitengebied Westerveld 2018’ vernietigd.⁸ Dit bestemmingsplan is hierom dan ook niet in werking.

4.5. Voorbereidingsbesluit ‘hyperscale datacenters’

(52) Dit voorbereidingsbesluit laat GroenLeven buiten beschouwing vanwege het ontbreken van de relevantie hiervan voor aanvraag omgevingsvergunning voor het Project.

4.6. Bestemmingsplan ‘Kleinschalige hernieuwbare energie’

(53) Het bestemmingsplan ‘Kleinschalige hernieuwbare energie’ is in die zin voor de aanvraag omgevingsvergunning niet relevant, omdat dit bestemmingsplan na datum van de aanvraag is vastgesteld.

(54) Wel is relevant dat in artikel 3 van dit bestemmingsplan de van toepassing verklaring is geregeld. In dit artikel worden de bestemmingsplannen opgesomd waarop de regels uit dit bestemmingsplan van toepassing zijn. In dit overzicht wordt het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012) genoemd en ook een aantal oudere bestemmingsplannen. Het bestemmingsplan

⁷ ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2467, r.o. 6.

⁸ ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603, r.o. 18.

‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995) wordt hierin niet genoemd.

4.7. Overig

- (55) De Gemeenteraad is er kennelijk van overtuigd dat het toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen, voor gronden waaraan in het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012) een agrarische bestemming was toegekend, wordt gevormd door de bestemmingsplannen die in werking waren voorafgaand aan het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012).
- (56) Ongeacht of dit een juist uitgangspunt is en op zorgvuldige wijze uitputtend is geregeld in de geldende planologische regelingen op de betreffende locaties, heeft de Gemeenteraad deze lijn als volgt inzichtelijk gemaakt.
- (57) Op www.ruimtelijkeplannen.nl waren tot voor kort (in ieder geval tot (kort voor) 22 maart 2023) in de gemeente Westerveld vier oude bestemmingsplannen gepubliceerd: Buitengebied Diever (vastgesteld op 23 april 1997), Buitengebied Dwingeloo (vastgesteld op 15 juli 1993), Buitengebied Vledder (vastgesteld op 30 juni 1992 en Buitengebied Havelte (vastgesteld op 19 december 1985). Het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995) trof GroenLeven voor het eerst aan op 22 maart 2023 en zal dus kort daarvoor (mogelijk/vermoedelijk tegelijkertijd met de bekendmaking van het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning) geüpload zijn.
- (58) Voor elk van deze bestemmingsplannen is een gelijkkluidende leeswijzer opgenomen d.d. februari 2022:

Toelichting bestemmingsplannen voor de agrarische gronden

Voor het overgrote deel van de gronden gelegen in het buitengebied van de gemeente Westerveld is het bestemmingsplan “Buitengebied Westerveld” (vastgesteld juli 2012) het geldende bestemmingsplan en daarmee het toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen. Dit geldt niet voor de gronden die binnen dit bestemmingsplan een agrarische bestemming hadden. De bestemmingen “Agrarisch-1”, “Agrarisch-2” en “Agrarisch – Paardenhouderij” zijn namelijk op 6 augustus 2014 vernietigd uit dit plan. In het geval van deze gronden moet worden teruggevallen op de daarvoor geldende bestemmingsplannen. Dit zijn de bestemmingsplannen buitengebied van vóór de gemeentelijke herinrichting.

- (59) Het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde’ (1995) is dus pas sinds (kort voor) 22 maart 2023 zichtbaar en/of ter beschikking gesteld op www.ruimtelijkeplannen.nl. Dit bestemmingsplan was voor die datum niet kenbaar, ook niet op andere wijze dan publicatie op www.ruimtelijkeplannen.nl, bijvoorbeeld door aan dit bestemmingsplan te refereren of dit te benoemen in bestemmingsplannen en/of gerechtelijke uitspraken van later datum (zoals wel het geval voor de andere oudere bestemmingsplannen op locaties waar de bestemming ‘Agrarisch – 2’ gold).

5. WETTELIJK KADER

5.1. Wettelijke grondslag bestemmingsplan en bestemmingen

- (60) Artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (de “**Wro**”) bevat de grondslag voor het vaststellen van een bestemmingsplan door de Gemeenteraad. In dit artikel staat dat *“ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven.”*
- (61) Artikel 3.1.3 van het Besluit ruimtelijke ordening (het “**Bro**”) beschrijft vervolgens dat een bestemmingsplan *“naast de bij of krachtens de wet voorgeschreven bestemmingen en regels, in elk geval een beschrijving van die bestemmingen [bevat], waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden aangegeven.”*
- (62) De Wro en Bro bevatten geen regels over het onderscheid tussen enkel- en dubbelbestemmingen en/of het stellen van algemene regels. Wel is in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012 bij de opstelling van een bestemmingsplan het gebruik van de RO Standaarden, waaronder de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2012 (de “**SVBP2012**”) verplicht gesteld. De SVBP2012 beschrijft de eisen voor de digitale verbeelding en indeling van planregels. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat de (dubbel)bestemmingen altijd betrekking hebben op geometrisch bepaalde vlakken en kunnen volgens de SVBP2012 algemene regels in één artikel worden opgenomen of per onderwerp een eigen artikel krijgen.
- (63) Ook staat in de SVBP2012 dat een bestemmingsplan, naast bestemmingen, ook dubbelbestemmingen kan bevatten:

“Er is sprake van een dubbelbestemming indien op een stuk grond twee of meer onafhankelijk van elkaar voorkomende bestemmingen voorkomen, waarbij er sprake is van een rangorde tussen de dubbelbestemming en de daarmee samenvallende bestemming. In de planregels wordt de verhouding tussen de functies van beide bestemmingen aangegeven. De specifieke kenmerken van dubbelbestemmingen brengen met zich mee dat deze een willekeurig gebied ten opzichte van bestemmingen beslaan; soms meerdere bestemmingen deels of geheel overlappend, soms binnen een bestemming. Een dubbelbestemming heeft altijd betrekking op een geometrisch bepaald vlak. Dubbelbestemmingen in de vorm van een lijn of een punt komen niet voor.”

5.1.1. Beschrijving in hoofdlijnen

- (64) Voor de inwerkingtreding van de Wro, vormde artikel 10 lid 1 Wet op de Ruimtelijke Ordening (de “**WRO**”) de wettelijke grondslag voor het vaststellen van een bestemmingsplan door de gemeenteraad. In dit artikel stond: *“voor het gebied van de gemeente, dat niet tot een bebouwde kom behoort, stelt de gemeenteraad een bestemmingsplan vast, waarbij, voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. Deze voorschriften mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en mogen geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven. Onder grond wordt water mede begrepen.”*

- (65) In artikel 12 lid 1 onder a van het bijbehorende Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (het “BRO”) stond dat een bestemmingsplan wordt vervat in *“een omschrijving van de in het plan vervatte bestemmingen, waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden aangegeven, die met het oog op een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend, alsmede in voorkomend geval, een beschrijving in hoofdlijnen van de wijze waarop met het plan dat doel of die doeleinden worden nagestreefd.”*
- (66) Volgens de Nota van Toelichting behorende bij het BRO kon de beschrijving in hoofdlijnen dienen als beleidslijn voor de gemeente bij het nastreven van de doeleindenomschrijving in het bestemmingsplan.⁹ Daarin staat ook dat de beschrijving in hoofdlijnen als onderdeel van het plan als zodanig bindend is en dus ook het referentiekader vormt voor de toetsing van vergunningaanvragen (meer in het bijzonder bij de hantering van vrijstellingsbevoegdheden).¹⁰
- (67) Bij invoering van de Wro in 2008 is ook het huidige Bro in werking getreden. Hierin komt de beschrijving in hoofdlijnen niet meer voor (niet in artikel 3.1.3, maar ook niet anderszins). In de Nota van Toelichting behorende bij het Bro staat hierover dat de beschrijving in hoofdlijnen niet past *“in het uitgangspunt van de Wro dat er een scheiding dient te zijn tussen beleid en normstelling. In de praktijk is voorts gebleken dat de bih voornamelijk werd gebruikt voor een beleidsmatige beschrijving van de samenhang van functies binnen één bestemming of de samenhang van functies binnen of buiten het plangebied of de samenhang met ruimtelijk relevant sectorbeleid. De bih werd ook gebruikt om elementen van de beoogde uitvoering of de samenwerking met projectontwikkelaars (PPS) te beschrijven. Omdat deze elementen eerder thuishoren in een structuurvisie of in de toelichting bij het bestemmingsplan, is van een regeling van de bih in het Bro afgezien.”*¹¹
- (68) De schrapping van de beschrijving in hoofdlijnen betekent volgens de Nota van Toelichting dat deze geen onderdeel meer kan uitmaken van het bestemmingsplan. Deze kan wel *“als onderdeel van de toelichting bij het bestemmingsplan blijven voortbestaan. De rol ervan in de toetsing van de uitvoeringsbesluiten van het bestemmingsplan door de rechter wordt daarmee een andere. De bih wordt alsdan een beleidsstuk.”*¹²

5.2. Jurisprudentie

5.2.1. Gevolgen gedeeltelijke vernietiging bestemmingsplan

- (69) In artikel 8:72 Algemene wet bestuursrecht (“Awb”) staat dat dat de bestuursrechter het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk kan vernietigen (lid 1), waarmee de rechtsgevolgen van dat besluit ook (deels) worden vernietigd (lid 2). Vernietiging heeft dus tot gevolg dat het

⁹ Stb. 1985, 627, p. 16 (NvT BRO).

¹⁰ Stb. 1985, 627, p. 27 (NvT BRO).

¹¹ Stb. 2008, 145, p. 32 (MvT Bro).

¹² Stb. 2008, 145, p. 32 (MvT Bro).

besluit (gedeeltelijk) in juridische zin geacht moet worden nooit te hebben bestaan.

- (70) Uit de jurisprudentie volgt dat in geval van partiële vernietiging van een bestemmingsplan, slechts voor die vernietigde plandelen het voorheen geldende bestemmingsplan op die plandelen herleeft.¹³ Een ouder bestemmingsplan herleeft in zoverre dus niet alleen in die gevallen wanneer het gehele bestemmingsplan wordt vernietigd. Bij een partiële herziening moeten de gevolgen hiervan per plandeel in kaart worden gebracht.
- (71) Dit betekent dat als gevolg van een partiële vernietiging – tot aan het moment dat een besluit van later datum onherroepelijk is geworden – een partiële herleving van het oude planologisch regime ontstaat. Hiermee kan een lappendeken van geldende bestemmingsplannen ontstaan in één plangebied, waarbij voor verschillende plandelen verschillende bestemmingsplannen van kracht zijn.
- (72) In de jurisprudentie is bovenstaande ook, specifiek voor reparatieplannen, bevestigd door de Afdeling. Als het reparatieplan *geen* betrekking heeft op bepaalde gronden, is op die gronden het moederplan van toepassing.¹⁴

5.2.2. Gevolgen gedeeltelijke vernietiging van een plandeel

- (73) Voor wat betreft de zelfstandige waarde van een overgebleven dubbelbestemming, na vernietiging van de enkelbestemming in dat plandeel, is er nauwelijks jurisprudentie voorhanden.
- (74) Op 30 november 2016 heeft de Afdeling bepaald dat de dubbelbestemmingen in beginsel mee gaan in de vernietiging van een plandeel, tenzij er aanknopingspunten zijn hierover anders te oordelen:

“De Afdeling stelt vast dat in het dictum van de uitspraak van 18 mei 2011 staat dat het besluit van de raad van de gemeente Margraten van 15 december 2009 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Kern Noorbeek” wordt vernietigd, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming “Wonen” aan de 12e Septemberlaan. Bij de vernietiging van een plandeel gaan de dubbelbestemmingen in beginsel mee in de vernietiging, tenzij er aanknopingspunten zijn om hierover anders te oordelen. In dit geval zijn dergelijke aanknopingspunten er niet. Gelet hierop is het standpunt van het college dat ondanks de uitspraak van de Afdeling van 18 mei 2011 het bestemmingsplan uit 2009 van kracht bleef, onjuist. Het bestemmingsplan “Kern Noorbeek” van 17 februari 1977 ging aan het bestemmingsplan van 15 september 2015

¹³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3298, r.o. 6, ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2408, r.o. 16 en ABRvS 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3325, r.o. 42.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1798, r.o. 9.1 en 9.2.

vooraf.”¹⁵ (onderstreping Stibbe)

- (75) De Afdeling heeft in deze uitspraak niet toegelicht wanneer wel sprake is of kan zijn van aanknopingspunten om van dit uitgangspunt af te wijken.
- (76) Wel is er een annotatie verschenen bij deze uitspraak. Daarin wordt het standpunt van de Afdeling, dat bij vernietiging van een plandeel de dubbelbestemmingen in beginsel meegaan, onderschreven. Toegelicht wordt dat de Afdeling dit standpunt niet onderbouwt, maar betoogd wordt dat de verwevenheid tussen de enkel- en dubbelbestemmingen een rol speelt. Ook wordt betoogd dat een expliciet uitgesproken vernietiging van de dubbelbestemming (bij vernietiging van een enkelbestemming) bij zou dragen aan de rechtszekerheid. Tot slot over de aanknopingspunten om van dit standpunt af te wijken: vermoed wordt dat deze gezocht moeten worden in de uitspraak waarbij de vernietiging wordt uitgesproken, waarbij de betreffende planregeling ook een rol kan spelen.¹⁶
- (77) Een paar weken eerder, op 9 november 2016, heeft de Afdeling een uitspraak gedaan waarin “gelet op de specifieke omstandigheden van dit geval” anders is geoordeeld (lees: de dubbelbestemming niet is meegegaan in de vernietiging van de enkelbestemming):

“In het bestemmingsplan “Hoek van Holland - woongebied” was aan het perceel zowel de bestemming “Wonen” als de medebestemming “Waarde - Cultuurhistorie” toegekend. Tegen dit bestemmingsplan heeft onder meer [appellant sub 1] beroep ingesteld. Bij de uitspraak van 14 mei 2014 heeft de Afdeling het bestemmingsplan vernietigd, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming “Wonen” dat betrekking heeft op de percelen aan de [locatie]-30 en de Concordiastraat 1-3.

Gelet op de specifieke omstandigheden van dit geval, moet naar het oordeel van de Afdeling ervan worden uitgegaan dat bij de uitspraak van 14 mei 2014 het bestemmingsplan dat betrekking heeft op het perceel niet in zijn geheel is vernietigd, maar uitsluitend voor zover daarin aan het perceel de bestemming “Wonen” is toegekend. In dit geval is de medebestemming “Waarde - Cultuurhistorie” die in het bestemmingsplan is opgenomen dan ook voor het perceel blijven gelden. De Afdeling acht daarbij van belang dat [appellant sub 1] zich in het beroep tegen het bestemmingsplan uitsluitend heeft gekeerd tegen de aan het perceel toegekende bestemming “Wonen” en niet tegen de medebestemming “Waarde - Cultuurhistorie”. Die medebestemming is ook niet betrokken bij de op de bestemming “Wonen” gerichte vernietiging. De medebestemming “Waarde - Cultuurhistorie” heeft niet een zodanige functionele samenhang met de bestemming “Wonen” dat zij zonder laatstgenoemde bestemming zinledig wordt. Voorts acht de Afdeling van belang dat [appellant sub 1] bij een ander oordeel slechter af zou zijn dan wanneer hij niet tegen het bestemmingsplan was opgekomen. Als ervan zou worden uitgegaan dat het gehele bestem-

¹⁵ ABRvS 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3178, r.o. 5.6.

¹⁶ ABRvS 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3178, m. nt. H.J.K. de Vries (nr. 11 t/m 13).

*mingsplan voor het perceel is vernietigd, heeft dit, nu voorafgaand aan dit bestemmingsplan geen ander plan voor het perceel gold, tot gevolg dat de bouwvraag alleen aan de bouwverordening hoeft te worden getoetst.*¹⁷ (onderstreping Stibbe)

- (78) In bovengenoemde uitspraak heeft de Afdeling dus geoordeeld dat ervan moet worden uitgegaan dat de medebestemming – waarvan GroenLeven aanneemt dat dit gelijk is aan een dubbelbestemming – is blijven gelden, terwijl de enkelbestemming is vernietigd. Uit de gekozen bewoording “*gelet op de specifieke omstandigheden van het geval*” lijkt de Afdeling inderdaad de ruimte te nemen voor het oordeel dat een dubbelbestemming niet per definitie mee gaat met de vernietiging van een enkelbestemming.
- (79) De Afdeling heeft in deze uitspraak de volgende omstandigheden van belang geacht voor haar oordeel, waarvan de eerste drie meer algemeen en de laatste meer casuïstisch van aard is:
- 1) of het beroep zich ook expliciet tegen de medebestemming richtte;
 - 2) dat de medebestemming niet is betrokken bij de vernietiging;
 - 3) het ontbreken van een zodanige functionele samenhang tussen de enkel- en medebestemming dat de medebestemming zinledig wordt zonder enkelbestemming;
 - 4) dat appellant bij een ander oordeel slechter af was geweest.
- (80) Bij het laatstgenoemde aspect achtte de Afdeling in de voorliggende procedure van belang dat de appellant ook al was opgekomen tegen het bestemmingsplan (en ook specifiek tegen de bestemmingen op de betreffende percelen) waaraan de voorliggende omgevingsvergunning werd getoetst.
- (81) Kortom, op grond van de zeer beperkt aanwezige jurisprudentie over dit onderwerp merkt GroenLeven op dat de vraag of een dubbelbestemming meegaat in een vernietiging van een enkelbestemming, erg casuïstisch is en dus sterk afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval.

5.2.3. Beschrijving in hoofdlijnen

- (82) Zoals hiervoor in paragraaf 5.1.1 beschreven is de beschrijving in hoofdlijnen met de invoering van de Bro niet in stand gehouden. Over de toetsingsfunctie van de beschrijving in hoofdlijnen is sinds de invoering en ook nog (ver) na de afschaffing de nodige jurisprudentie verschenen.

¹⁷ ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2961, r.o. 3.1.

- (83) Volgens de Afdeling kan een beschrijving in hoofdlijnen, “*primair afhankelijk van de bevoordelingen*”, de burger bindende bepalingen bevatten.¹⁸
- (84) Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat een beschrijving in hoofdlijnen de wijze weergeeft waarop de doeleinden van het bestemmingsplan worden gerealiseerd. De beschrijving in hoofdlijnen kan alleen functioneren als rechtstreekse toetsingsnorm voor het toegestane gebruik “*wanneer een in de beschrijving in hoofdlijnen opgenomen artikel duidelijk en concreet is geformuleerd*”.¹⁹ Daarbij heeft de Afdeling in haar jurisprudentie ook duidelijk gemaakt dat een dergelijke toetsing er niet toe kan leiden “*dat een concreet bebouwingsvoorschrift uit het bestemmingsplan opzij gezet kan worden*”.²⁰
- (85) Daarnaast heeft de Afdeling geoordeeld dat wanneer in een beschrijving in hoofdlijnen waarin de term ‘nastreven’ of ‘nagestreefd’ wordt gebruikt, geduid wordt op een inspanningsverplichting en niet op een resultaatsverplichting. In die gevallen is de beschrijving in hoofdlijnen “*onvoldoende duidelijk en concreet geformuleerd om als rechtstreeks aanvullend toetsingskader voor bouwvergunningen te kunnen dienen*”.²¹ Hierbij wordt door de Afdeling onder meer nog in aanmerking worden genomen of een bouwplan wel of niet in strijd is met de doeleindenomschrijving en of het bouwplan voldoet aan de bouwvoorschriften van het bestemmingsplan.²²

6. TOELICHTING STANDPUNTEN GROENLEVEN

6.1. Reparatieplan buitengebied Westerveld (2016)

- (86) Gelet op het plangebied van het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016) – dat gelijk is aan het plangebied van het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012) – is dit reparatieplan het meest recente geldende planologisch regime voor dit plangebied, ongeacht de bedoeling die de Gemeenteraad kennelijk met dit reparatieplan voor ogen had (zoals staat in de toelichting bij dit reparatieplan en is beschreven in paragraaf 4.3).
- (87) Aan de gronden waar de aanvraag omgevingsvergunning voor het perceel op ziet is in dit

¹⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 juni 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AN5555 en ABRvS 29 januari 2003, ECLI:RVS:2003:AF3505, r.o. 2.15.12.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4584, r.o. 4.1.

²⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2894, r.o. 7.1, ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7108, r.o. 3.2 en ABRvS 6 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN9552, r.o. 2.4.1.

²¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2599, r.o. 2.3.2, ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7108, r.o. 3.2 en ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9076, r.o. 3.2.

²² Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1639, r.o. 2.1.

reparatieplan geen bestemming toegekend. Dit betekent dat niet duidelijk is welke bestemming(en) gelden voor deze gronden en welke regels daarop van toepassing zijn.

- (88) Het reparatieplan verwijst in de regels, specifiek in artikel 2 van de planregels (Agrarisch – 2), wel terug naar het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012), maar alleen “*voor zover gronden binnen deze herziening zijn voorzien van een bestemmingsvlak met de bestemming 'Agrarisch - 2'*”. Dat is voor de gronden waar de aanvraag omgevingsvergunning op ziet dus uitdrukkelijk niet het geval.
- (89) Uit de toelichting behorende bij het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016) blijkt dat de Gemeenteraad heeft bedoeld de agrarische bestemmingen uit het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012) geen deel uit te laten maken van het reparatieplan, maar dit is niet wat in de planregels in combinatie met de verbeelding is vastgelegd.
- (90) Dit betekent dat de aanvraag omgevingsvergunning getoetst moet worden aan de ‘witte vlek’ binnen het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016). Dit heeft tot gevolg dat de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project niet strijdig is met het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016). Hierom bestaat er dan ook geen grond voor het College om de aanvraag te weigeren, een vvgb is dan ook niet vereist.
- (91) Om deze reden heeft GroenLeven het College in gebreke gesteld wegens niet tijdig beslissen (bijlage 5). Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 26 april 2023 (bijlage 6). Uit deze reactie volgt dat het College inderdaad erkent dat aan de gronden waar de aanvraag omgevingsvergunning op ziet niet de bestemming ‘Agrarisch – 2’ is toegekend. Het College trekt hieruit de conclusie dat hiermee wordt teruggevallen op het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995), GroenLeven is het daarmee dus oneens.
- (92) Het standpunt van GroenLeven is niet dat aan de bestemming ‘Agrarisch – 2’ van het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016) moet worden getoetst (die bestemming rust immers niet op de gronden waar de aanvraag omgevingsvergunning op ziet), maar aan de ‘witte vlek’ die resteert, zoals toegelicht in paragraaf 6.1 (en paragraaf 4.3). Het College weerspreekt dit in zijn reactie op de ingebrekestelling (bijlage 6) niet en heeft ook niet eerder op dit standpunt gereageerd. GroenLeven heeft herhaaldelijk verzocht om een gesprek met het College om haar standpunt nader toe te lichten. Dit heeft het College keer op keer geweigerd. Ook bij toezending van de reactie op de ingebrekestelling (bijlage 6) laat het College weten niet open te staan voor een gesprek (bijlage 7).

6.2. Bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012)

- (93) Als de Gemeenteraad in zijn bedoeling en/of toelichting op het reparatieplan wordt gevolgd, zou dit betekenen dat de agrarische bestemmingen uit het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012) geen deel uitmaken van het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016). Uitgaande van deze lijn zou dan moeten terug worden gevallen op het voorgaande planologisch regime: het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012).
- (94) De Afdeling heeft de bestemming ‘Agrarisch – 2’ in het bestemmingsplan ‘Buitengebied’

(2012) vernietigd met haar uitspraak van 6 augustus 2014. Dit betekent dat hieraan niet getoetst kan worden en het planologische toetsingskader wordt gevormd door de andere bestemming op deze locatie: de archeologische dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3'. Deze bestemming is door de Afdeling immers niet vernietigd.

- (95) Aanknopingspunten voor het oordeel dat de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3' op deze locatie niet mee is gegaan in de vernietiging van de enkelbestemming 'Agrarisch – 2' zijn, gelet op de jurisprudentie, dat:

- 1) in de beroepsprocedure over het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) het beroep over de gronden 'Agrarisch – 2' zich niet (ook) expliciet richtte tegen de daarop geldende dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3';
- 2) de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3' bovendien niet expliciet is vernietigd in de uitspraak van 6 augustus 2014;
- 3) de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3' niet zinledig is geworden door de vernietiging van de enkelbestemming 'Agrarisch – 2'. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de toelichting op de toekenning van deze dubbelbestemming in de toelichting op het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012): bij het bepalen van de verwachtingswaarde per plandeel is de Archeologische beleidsadvieskaart gemeente Westerveld en het daaraan ten grondslag liggende rapport nr. 2021 van RAAP Archeologisch adviesbureau BV als uitgangspunt genomen, ongeacht de enkelbestemming die op het betreffende plandeel rust.

- (96) Daarnaast kan, meer op de specifieke casus toegespitst, aansluiting worden gezocht bij het feit dat voor de gronden waarop de aanvraag omgevingsvergunning ziet (tot (kort voor) 22 maart 2023) geen ander bestemmingsplan was gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl, of anderszins blijkt is gegeven van het van toepassing zijn van het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995). Dit is te meer van belang nu de Gemeenteraad hier kennelijk voor andere plandelen in het plangebied (waarvoor de agrarische enkelbestemmingen van het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) vernietigd waren) al wel van overtuigd was, blijkens de publicatie (inclusief opgelegde leeswijzer uit 2022) op www.ruimtelijkeplannen.nl en de verwijzing naar deze oudere plannen in bijvoorbeeld het bestemmingsplan 'Kleinschalige hernieuwbare energie'.

- (97) Dit zou ertoe leiden dat de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project getoetst moet worden aan de archeologische bestemming 'Waarde – Archeologie 3' uit het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) en de aanvraag daarom – met inachtneming van de archeologische regels – niet strijdig is met het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012). Ook in dit geval heeft het College geen grond de aanvraag te weigeren, een vvgb is dan ook niet vereist.

6.3. Bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995)

- (98) Zelfs als GroenLeven het standpunt zou volgen dat het toetsingskader voor de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project wordt gevormd door het bestemmingsplan 'Buitengebied

Smilde – agrarische gronden’ (1995), is er geen grond de aanvraag te weigeren. Het Project is hiermee namelijk niet in strijd.

- (99) In de ontwerpbesluiten is toegelicht waarom de aanvraag niet zou passen binnen het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995):

“Gelet op de omvang van het aan te leggen zonnepark – 37 hectare aan bouwwerken excl. hekwerk en transformatorhuisjes - kan worden gesteld dat dit primair een bedrijfsmatige functie betreft en dat natuur- en landbouwontwikkeling ondergeschikt zijn (projectlocatie wordt voor 80% bebouwd met bouwwerken). Het project heeft derhalve geen relatie met de landbouwfunctie die conform het bestemmingsplan is gegeven aan de projectlocatie. De aanvraag betreft de aanleg van een geheel zonnepark, waarbij zowel de zonnepanelen als de omzetting van agrarisch naar natuur een aanzienlijke impact heeft op het landschap. Door de aanleg van een zonnepark en omzetting naar natuur kan de landbouwfunctie, welke primair dient te zijn binnen de projectlocatie conform het bestemmingsplan, niet worden gehandhaafd.”

- (100) Allereerst wordt uitgegaan van een onjuiste projectomschrijving. De aanvraag omgevingsvergunning is door GroenLeven uitvoerig toegelicht. Deze toelichting, waarin het Project op zorgvuldige wijze wordt beschreven maakt ook als bijlage 10 onderdeel uit van het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning. In de ontwerpbesluiten wordt uitgegaan van een percentage bouwwerken van 80%. Dat is niet juist. Binnen het project wordt slechts 39% van de projectlocatie voorzien van zonnepanelen. In dit percentage is bovendien uitgegaan van de meest ruime invulling, waarbij de beweegbare zonnepanelen – de zonnepanelen kunnen in- en uitklappen (zie ter illustratie **bijlage 8** voor een dwarsprofiel) – zijn uitgeklapt. Gelet op de wijze van meten in artikel 2.3 van de planregels, is dit ‘uitgeklapte’ percentage niet relevant. De oppervlakte van een bouwwerk wordt op grond van dit artikel gemeten *“tussen (de buitenste verticale projectie van) de buitenzijde van de gevels (en/of het hart van de scheidsmuren)”*. De formulering van de oppervlaktebepaling in het bestemmingsplan is duidelijk niet toegewezen op zonnepanelen. Hoe dan ook, gaat het bij de toetsing van een aanvraag omgevingsvergunning om de vraag of sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan. Een onduidelijk, algemeen bestemmingsplan leidt minder snel tot strijd.
- (101) Bovendien wordt in de ontwerpbesluiten slechts aandacht besteed aan de secundaire functie van het Project, de duurzame perceelsgebonden energiewinning en niet (ook) aan de primaire functie van het Project, de natuurontwikkeling en agrarisch natuurbeheer. Onduidelijk is voor GroenLeven waarom in de ontwerpbesluiten niet van een juiste beschrijving van het project is uitgegaan. De door GroenLeven aangeleverde tekeningen, rapporten en overige gegevens maken immers goed inzichtelijk hoe het Project in elkaar steekt, zowel qua maatvoering als functioneel gebruik.
- (102) In de aanvraag is de primaire functie in samenhang met de secundaire functie beschreven. In het Project wordt gebruik gemaakt van meervoudig ruimtegebruik. Dit betekent dat de secundaire functie geen afbreuk doet aan de primaire functie. Het systeem is zodanig ontworpen dat de volledige ondergrond van het Project gedurende de dag wordt voorzien van zonlicht (zie ter illustratie **bijlage 9**, met daarbij opgemerkt dat in het Project wordt gewerkt met

(deels) doorschijnende panelen). Hierdoor is, afgezien van de plek waar op de bodem iets is gebouwd (zoals funderingspalen, omvormers en transformatoren), de primaire functie volledig functioneel. De werkelijke bedekking van de bodem ziet op enkele procenten. Dit is ook toegelicht in paragraaf 1.3 bij de aanvraag, Het plan behelst de realisatie van:

- Een wal met kruidenrijke randen en bosschages: 2,3 ha;
- Agrarisch natuurbeheer: natuur voor das in combinatie met schapenbegrazing: 11,4 ha;
- Extensief beheerd grasland: 29,7 ha;
- Watergangen met flauwe oevers: 1,8 ha;
- Vogelbossen (beshoudende bosschages): 1,5 ha;
- Een dagrecreatief uitkijkpunt: 0,9 ha.

- (103) Uit de ontwerpbesluiten blijkt dat zowel de doeleindenomschrijving (inclusief rangorde) als de beschrijving in hoofdlijnen voor de aan de percelen van het Project toegekende functie-aanduiding ‘bosgebied met natuur-, landschaps- en recreatiefunctie met plaatselijk landbouwgronden’ als toetsingskader voor de aanvraag zijn gebruikt. Dit is geen juiste wijze van toetsing van de aanvraag omgevingsvergunning aan een ‘oud’ bestemmingsplan, in dit geval het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995). Dat de toetsing op de verkeerde wijze is uitgevoerd begrijpt GroenLeven ergens wel, het planologische kader is inmiddels lastig te duiden. Bovendien is het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995) een verouderd en globaal bestemmingsplan. Dergelijke plannen worden niet meer gemaakt en daarmee verdwijnt ook de wijze van toetsing van zulke plannen. Evenwel blijft de toetsing van de aanvraag aan dit bestemmingsplan onjuist. GroenLeven licht dit graag toe.
- (104) De beschrijving in hoofdlijnen kan, gelet op de jurisprudentie (zoals beschreven in paragraaf 5.2.3) alleen het toetsingskader vormen voor de aanvraag van een omgevingsvergunning wanneer het betreffende artikel duidelijk en concreet is geformuleerd. Dit is volgens de jurisprudentie van de Afdeling niet het geval als de termen ‘nastreven’ of ‘nagestreefd’ worden gebruikt. Deze termen duiden namelijk op een inspanningsverplichting voor het bevoegd gezag en niet op een resultaatsverplichting, waarmee het desbetreffende artikel van de beschrijving in hoofdlijnen volgens de Afdeling niet als rechtstreeks aanvullend toetsingskader kan dienen voor de aanvraag van een omgevingsvergunning.
- (105) Het artikel in de specifieke beschrijving in hoofdlijnen van het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995), artikel 6.2.1.2, dat ziet op de percelen waar het Project is gesitueerd en waar in de ontwerpbesluiten ook aan wordt gerefereerd, kent wel deze terminologie. Hier staat namelijk dat op deze locatie “*wordt gestreefd naar handhaving van een landbouwfunctie, eventueel in gedeeltelijke combinatie met houtteelt*”. Kortom, de gekozen bewoording duidt op een inspanningsverplichting, niet op een resultaatsverplichting

en kan daarom niet dienen als rechtstreeks aanvullend toetsingskader voor de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project.

- (106) Dit betekent dat het toetsingskader van de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project wordt gevormd door de doeleindenomschrijving (inclusief rangorde) van artikel 6(A) en de overige voorschriften uit het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995). Voor de volledigheid: een artikel in de beschrijving in hoofdlijnen kan alleen het toetsingskader vormen als het voorschrift hierin voldoende duidelijk en concreet is geformuleerd. Uit de doeleindenomschrijving (inclusief rangorde) voor de gronden waar de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project op ziet, volgt dat agrarisch gebruik nevens geschikt is aan doeleinden van landschap en natuur. Infrastructuur is ondergeschikt aan beide doeleinden. De secundaire functie van het Project, de duurzame perceelsgebonden energiewinning, zou ook nog binnen deze categorie kunnen worden ondergebracht. Infrastructuur is in het bestemmingsplan niet gedefinieerd. In de Van Dale is infrastructuur gedefinieerd als *“het geheel van auto-, spoor-, waterwegen, havens, vliegvelden, elektrische installaties, kabels enz.”*
- (107) Niet is in te zien waarom het Project, bestaande uit de realisatie van natuurontwikkeling in combinatie met agrarisch natuurbeheer en perceelsgebonden duurzame energieopwekking strijdig zou zijn met de doeleindenomschrijving die van toepassing is op de percelen waar het Project op ziet, uitgaande van de systematiek van toelatingsplanologie.
- (108) Daarnaast is het Project niet in strijd met de bouwregels die binnen deze bestemming gelden (artikel 6(C)), gelet op de wijze van meten in artikel 2 van de planregels. Hieraan wordt in de ontwerpbesluiten overigens geen aandacht besteed.
- (109) Dit betekent dat de aanvraag omgevingsvergunning niet in strijd is met het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995) en er voor het College geen grond is de aanvraag te weigeren, een vvgb is dan ook niet vereist.

6.3.1. Rechtszekerheid

- (110) Bovendien is het standpunt, dat voor de gronden waar de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project op ziet, getoetst moet worden aan het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995) met inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel niet houdbaar.
- (111) Allereerst was het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995) tot in ieder geval (kort voor) 22 maart 2023 niet gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl. Niet op de gronden waarop de aanvraag omgevingsvergunning ziet, maar ook is dit niet op andere wijze zichtbaar en/of ter beschikking gesteld. Nadat hiertoe meermaals navraag is gedaan, is slechts een gedeelte van dit bestemmingsplan (pas in een veel later stadium) aan GroenLeven verstrekt.
- (112) In dit kader is door GroenLeven bij brief van 29 juli 2022 al aangegeven dat GroenLeven niet ziet hoe het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995) van

toepassing is op de aanvraag en ook heeft GroenLeven er in die brief op gewezen dat dit bestemmingsplan niet te raadplegen is. Vervolgens heeft GroenLeven op 26 september 2022 op uw verzoek haar aanvraag aangevuld en in deze aanvulling reeds toegelicht dat en waarom GroenLeven meent dat de aanvraag moet worden getoetst aan het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016). Op 10 februari 2023 is GroenLeven in kennis gesteld dat het Project door de Gemeenteraad zal worden behandeld en uit raadstukken heeft GroenLeven moeten vernemen dat een ontwerp weigeringsbesluit voorlag. GroenLeven heeft per e-mail van 16 februari 2023 daarom verzocht het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995), inclusief alle onderliggende stukken, toe te sturen. Hierop is geen reactie gekomen en op 23 februari 2023 heeft GroenLeven hier nogmaals per e-mail om verzocht. Op 1 maart 2023 heeft GroenLeven een selectie aan stukken uit het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) ontvangen: artikel 6 en de plankaart. Als reactie hierop heeft GroenLeven verzocht het gehele bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995), inclusief onderliggende stukken, toe te zenden en niet alleen het gedeelte dat het College voor de behandeling van de aanvraag relevant achtte. Op 7 maart 2023 ontving GroenLeven een reactie op dit verzoek, namelijk dat het gemeentelijk archief kon worden bezocht om het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) in te zien. Vervolgens is diezelfde dag door GroenLeven verzocht in ieder geval het goedkeuringsbesluit te verstrekken, maar ook hierop is niet gereageerd. Op 14 maart 2023 bleek een bezoek aan het gemeentelijk archief door GroenLeven niet mogelijk en hiervoor kon ook geen afspraak worden gemaakt. Uiteindelijk is GroenLeven op 17 maart 2023 in de gelegenheid gesteld het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) in te zien. Het verzoek om een gescand exemplaar van het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) te verstrekken is niet ingewilligd. GroenLeven heeft het goedkeurings- en vaststellingsbesluit overigens niet kunnen inzien, omdat deze stukken niet gevonden konden worden.

- (113) Niet alleen GroenLeven, maar ook de Gemeenteraad zelf lijkt er dus niet van overtuigd geweest te zijn dat het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) nog van toepassing was. Dit bestemmingsplan wordt in alle bestemmingsplannen en/of gerechtelijke uitspraken van later datum op deze locatie(s) niet genoemd en/of aangehaald. Dit klemmt te meer omdat op andere percelen waar de agrarische bestemmingen uit het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) zijn vernietigd, het oudere bestemmingsplan (nota bene met leeswijzer d.d. 2022) wel is gepubliceerd. Hiermee is voor specifiek die locaties integraal inzichtelijk gemaakt dat de Gemeenteraad ervan overtuigd was dat die oudere bestemmingsplannen van toepassing waren.
- (114) Uit voorgaande kan worden afgeleid dat de Gemeenteraad een bewuste keuze heeft gemaakt na de gedeeltelijke vernietiging van het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) voor bepaalde locaties wel en voor andere locaties niet heeft willen terugvallen op het daarvoor geldende bestemmingsplan. Anders is niet in te zien waarom een gedeelte van de oudere bestemmingsplannen wel is gepubliceerd, inclusief leeswijzer, en het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) niet. Voor de volledigheid: de Gemeenteraad heeft voor de gronden waar het Project op ziet ook niet anderszins voorzien in een actueel planologisch kader waar de Gemeenteraad zich comfortabel bij voelt. Hiermee heeft de Gemeenteraad dus het risico geaccepteerd dat het geldende planologische kader niet aansluit bij

de kennelijke wens van de Gemeenteraad. GroenLeven mocht in ieder geval van deze aanname uitgaan ten tijde van indiening van de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project.

- (115) Al met al is een rechtsonzekere situatie ontstaan en kan GroenLeven om bovengenoemde redenen niet worden tegengeworpen dat een ouder, haar onbekend, bestemmingsplan het geldende toetsingskader vormt voor de aanvraag omgevingsvergunning.

6.4. Goede ruimtelijke ordening

- (116) In de ontwerpbesluiten is toegelicht dat en waarom het Project niet kan voldoen aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening, waardoor geen omgevingsvergunning kan worden verleend op basis van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo. Zoals volgt uit de vorige paragrafen is volgens GroenLeven artikel 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo niet van toepassing op de aanvraag en omgevingsvergunning en is om die reden ook geen vvgb vereist. Zelfs als dit wel het geval zou zijn, is geen sprake van strijdigheid met een goede ruimtelijke ordening.
- (117) GroenLeven is per uw brief van 15 juli 2022 op de hoogte gesteld van uw standpunt dat de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995). In deze brief is aan GroenLeven ook toegelicht dat hierdoor de activiteit 'planologisch strijdig gebruik' (artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo) van toepassing is op de aanvraag, waarmee de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.
- (118) Zoals in de vorige paragraaf reeds toegelicht heeft GroenLeven bij brief van 29 juli 2022 op uw brief gereageerd en heeft al kort toegelicht dat het Project past binnen de bestaande beleidskaders. GroenLeven heeft onder verwijzing naar de bijlagen bij de aanvraag gevraagd welke gegevens het College nog graag zou zien om tot een goede beoordeling te kunnen komen.
- (119) Op 16 augustus 2022 heeft het College GroenLeven vervolgens om aanvullende gegevens verzocht, waaronder meer specifiek gegevens die zien op de activiteit afwijken bestemmingsplan, zoals een toets aan rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid. GroenLeven heeft bij brief van 26 september 2022 aan het College de aanvullende gegevens verstrekt, inclusief notitie waarin per gevraagd document is toegelicht hoe hieraan is voldaan door GroenLeven (als bijlage 7 toegevoegd aan het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning) en dat met het Project wel degelijke sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Desondanks meent het College dat het Project niet voldoet aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening. De motivering hiervan schiet op essentiële onderdelen (ernstig) te kort, is meermaals onjuist en doet daarmee absoluut geen recht aan de door GroenLeven aangeleverde documentatie. Ter illustratie haalt GroenLeven een aantal voorbeelden aan, onder verwijzing naar de vindplaats in de aangeleverde documentatie. GroenLeven behoudt zich het recht voor de ruimtelijke onderbouwing integraal (op alle onderdelen afzonderlijk) nog eens te weerleggen.
- (120) Ten eerste wordt gesteld dat het Project afbreuk zal doen aan de landschapswaarden van het gebied. GroenLeven heeft echter aan de hand van een landschappelijk inpassingsplan (als bijlage 22 toegevoegd aan het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning)

inzichtelijk gemaakt dat en waarom het Project wel landschappelijk inpasbaar is. In de ontwerpbesluiten wordt hier ten onrechte geen aandacht aan besteed.

- (121) In de ontwerpbesluiten wordt gewezen op de ‘Visie zonne- en windenergie’. Zoals ook al blijkt uit de ontwerpbesluiten was dit beleidsdocument ten tijde van de aanvraag omgevingsvergunning nog niet vastgesteld en moet het Project daarom worden afgezet tegen de huidige beleidskaders. GroenLeven heeft dit reeds gedaan op uw verzoek om aanvullende gegevens d.d. 16 augustus 2022 (als bijlage 8 toegevoegd aan het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning).
- (122) Hieruit volgt bijvoorbeeld dat het Project aansluit bij de wensen van het Rijk om decentrale opwekking van hernieuwbare energie te faciliteren (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte). Ook is toegelicht dat en op welke wijze het Project past binnen de ambities van het Klimaatakkoord (waaronder de RES-doelstellingen die op 1 juni 2021 door de Gemeenteraad geacordeerd zijn) en de Nationale Omgevingsvisie. In de ontwerpbesluiten wordt hier ten onrechte geen aandacht aan besteed.
- (123) Ook is de notitie toegelicht op welke wijze het Project voldoet aan het provinciaal beleidskader. Zo wordt aangesloten bij de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe, waarin het beleid uit de Omgevingsvisie Drenthe 2018 is vertaald naar concrete regels. Uit de ontwerpbesluiten blijkt dat u van mening bent dat het Project strijdig is met de ruimtelijke randvoorwaarden voor de realisatie van zonneakkers (artikel 2.24). Voor dit oordeel wordt, wederom, uitgegaan van de onjuiste projectomschrijving en wordt in de onderbouwing alleen gefocust op de secundaire functie van het Project: de duurzame perceelsgebonden energieopwekking. In de ontwerpbesluiten wordt een aantal ruimtelijke randvoorwaarden aangehaald.
- (124) Zoals in paragraaf 6.3 reeds aangestipt en in de notitie (als bijlage 8 toegevoegd aan het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning) uitgebreid toegelicht, voldoet het Project – uitgaande van de juiste projectomschrijving – aan de ruimtelijke randvoorwaarden uit artikel 2.24 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe, waaronder ook een toelichting op de inspanningen op het gebied van participatie. Naast het contact met Staatsbosbeheer heeft GroenLeven van meet af aan aangegeven open te staan voor financiële participatie, zoals ook is beschreven in de toelichting op de aanvraag (als bijlage 10 toegevoegd aan het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning). Op een uitnodiging van GroenLeven aan het College om in te gaan op de voorkeuren voor lokaal eigenaarschap en dit vervolgens vast te leggen in een anterieure overeenkomst is door het College nooit ingegaan. Desalniettemin staat GroenLeven open voor verschillende, uitgewerkte mogelijkheden van lokale participatie (ter illustratie is een overzicht toegevoegd als **bijlage 10**).
- (125) Het Project bestaat uit een combinatie van functies als natuurontwikkeling, agrarisch natuurbeheer en duurzame energieopwekking. Het standpunt dat geen sprake is van meervoudig ruimtegebruik is dus onjuist. Ook is door GroenLeven reeds aansluitcapaciteit gereserveerd bij het dichtstbijzijnde onderstation in Beilen. Hieraan is in de ontwerpbesluiten ten onrechte geen aandacht besteed.

- (126) Daarnaast heeft GroenLeven reeds inzichtelijk gemaakt dat het Project (in totaal 46,7 hectare), waarvan de oppervlakte van het zonnepark circa 19,91 hectare beslaat, ruimschoots past binnen de 28 hectare aan zonneparken die aan de gemeente Drenthe is toebedeeld in bijlage X behorende bij de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe. Hierbij is van belang op te merken dat in deze Provinciale Omgevingsverordening Drenthe staat op welke wijze rekening moet worden gehouden met het oppervlakte: *“in het ruimtelijk plan wordt vastgelegd hoeveel oppervlakte is vereist voor zonnepanelen, onderhoudspaden, voertuigpaden anders dan onderhoudspaden, schaduwval, transformatoropstellingen, omvormers, schakelstations, infrastructuur, onderhoudsgebouwen, en hekwerken”* (artikel 2.24 lid 2 onder f). Voor de volledigheid: duidelijk is dat de oppervlaktebepalingen in de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe en het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995) van elkaar verschillen. Op de ‘Kaart met oppervlakten POV Drenthe Diever B 4055’ (als bijlage 5 toegevoegd aan het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning) is de oppervlakte voor de aanvraag uitgewerkt. Hieraan is in de ontwerpbesluiten ten onrechte geen aandacht besteed.
- (127) Ook sluit het Project in meer algemene zin aan bij de uitgangspunten van de Omgevingsvisie Drenthe 2018 en past het Project ook binnen de doelstellingen die voor het Natuurnetwerk Nederland zijn opgesteld: de plaatselijke milieucondities worden verbeterd en de combinatie met andere beleidsopgaves wordt benut. Dit volgt ook uit de natuurtoets (die als bijlage 20 is toegevoegd aan het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning), waarin uitgebreid is gemotiveerd welke ecologische bijdrage het plan levert en dat het Project past binnen de geldende natuurwetgeving. Hierin worden wel degelijk de gevolgen van het project op de Wespandief in kaart gebracht (bijlage C bij bijlage 20 van het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning). Hieraan is in de ontwerpbesluiten ten onrechte geen aandacht besteed.
- (128) Kortom, in de ontwerpbesluiten is voor de toets aan een goede ruimtelijke ordening ten onrechte uitgegaan van een onjuiste projectomschrijving. Alleen al hierom is deze toets niet op de juiste wijze uitgevoerd. GroenLeven heeft daarnaast diverse documenten, onderzoeken en notities opgesteld en ingediend, waarin – uitgaande van de juiste inhoudelijke uitgangspunten voor de beoordeling van het Project – is toegelicht dat het Project niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Deze gegevens maken allemaal als bijlage onderdeel uit van het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning. Hieraan is ten onrechte in de ontwerpbesluiten geen aandacht besteed.

7. CONCLUSIE

- (129) Het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016) vormt het planologische toetsingskader waaraan de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project moet worden getoetst. Dit reparatieplan kent aan de plandelen waar de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project op ziet geen bestemming(en) toe. Dit betekent dat de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project getoetst moet worden aan deze ‘witte vlek’ binnen het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016). Het Project is hierin inpasbaar en het College heeft daarom geen grond de aanvraag te weigeren. Dat de Gemeenteraad met het reparatieplan een andere bedoeling had (blijkens de toelichting) maakt deze conclusie niet anders.

- (130) Zelfs als de bedoeling van de Gemeenteraad als uitgangspunt wordt genomen, wat zou betekenen dat het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) het planologische kader vormt, wordt niet toegekomen aan een toets aan het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995). In dat geval wordt het planologische toetsingskader namelijk gevormd door de nog altijd geldende dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3' op de percelen waar de aanvraag omgevingsvergunning op ziet. Hiervoor zijn de volgende aanknopingspunten van belang: het beroep over de plandelen met bestemming 'Agrarisch – 2', richtte zich niet ook (expliciet) tegen de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3' en deze dubbelbestemming is dus ook niet expliciet door de Afdeling vernietigd in haar uitspraak van 6 augustus 2014. Daarnaast ontbreekt een functionele samenhang tussen de bestemming 'Agrarisch – 2' enerzijds en de bestemming 'Waarde – Archeologie 3' anderzijds. Tot slot nopen de specifieke omstandigheden van dit geval dat het volgens u geldende voorgaande bestemmingsplan tot (kort voor) 22 maart 2023 niet is gepubliceerd en ook op geen enkele andere wijze naar het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) is verwezen in plannen en gerechtelijke uitspraken van later datum, zoals wel het geval was voor andere oudere bestemmingsplannen op locaties waar de bestemming 'Agrarisch – 2' gold.
- (131) Kortom, wanneer het Project op grond van de juiste inhoudelijke uitgangspunten aan het juiste bestemmingsplan was getoetst had geconstateerd moeten worden dat het Project hiermee niet in strijd is en had de omgevingsvergunning moeten worden verleend met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure, waardoor ook geen vvgb is vereist.
- (132) Bovendien is er geen strijdigheid met het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995), mocht de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project hieraan getoetst worden. De toets van de aanvraag is in de ontwerpbesluiten niet op de juiste wijze uitgevoerd. Het toetsingskader wordt in dit bestemmingsplan gevormd door de doeleindenomschrijving (inclusief rangordeschema) voor de bestemming 'heide - ontginningsgebied'. Het voorschrift uit de beschrijving in hoofdlijnen, artikel 6.2.1.2, dat op deze locatie wordt gestreefd naar handhaving van een landbouwfunctie, eventueel in gedeeltelijke combinatie met houtteelt, kan niet als rechtstreeks aanvullend toetsingskader dienen voor de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project, omdat dit voorschrift onvoldoende duidelijk en concreet is geformuleerd. Indien was uitgegaan van de juiste, inhoudelijke uitgangspunten van het Project had – ook bij een toets aan het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) geconstateerd moeten worden dat een omgevingsvergunning had moeten worden verleend, met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure. Ook dan is geen vvgb vereist.
- (133) Daarnaast is het niet kenbaar maken en/of publiceren van het 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De rechtsonzekere situatie kan GroenLeven niet worden tegengeworpen. Bij de aanvraag omgevingsvergunning wordt nu voor het eerst teruggerepen op het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995), terwijl nergens uit blijkt dat de Gemeenteraad meent dat dit bestemmingsplan nog van toepassing is.
- (134) Tot slot is het Project niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening, wanneer was uitgegaan van een juiste projectomschrijving. GroenLeven heeft deze toets – nota bene op verzoek

Stibbe

van het College – aan de hand van verschillende documenten, onderzoeken en notities onderbouwd. In de ontwerpbesluiten is hieraan ten onrechte geen aandacht besteed.

Gelet op het vorenstaande verzoek ik u namens GroenLeven om de ontwerpbesluiten in te trekken en de omgevingsvergunning alsnog te verlenen.

Hoogachtend,

A large black rectangular redaction box covering the signature area. To the left of the box, there is a blue ink scribble or the start of a signature.

Bijlagen

1. Uittreksel Kamer van Koophandel.
2. Ontwerpbesluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen d.d. 7 maart 2023.
3. Ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning d.d. 22 maart 2023.
4. Publicatie Gemeenteblad d.d. 23 maart 2023.
5. Ingebrekestelling College door GroenLeven d.d. 6 april 2023.
6. Reactie op ingebrekestelling door College d.d. 26 april 2023.
7. E-mail College toezending reactie op ingebrekestelling d.d. 1 mei 2023.
8. Dwarsprofiel opstelling zonnepaneel.
9. Illustratie meervoudig ruimtegebruik Project.
10. Overzicht mogelijkheden lokale participatie.

Bijlage 1

Toelichting company.info: Voor actuele handelsregisterinformatie met juridische derdenwerking dient u altijd het Handelsregister te raadplegen. Dat kan eenvoudig via het Handelsregisterloket van company.info. U vraagt daarmee gegevens rechtstreeks bij de KVK op.

Online inzage uittreksel

KvK-nummer 54505801

Rechtspersoon

RSIN	851332274
Rechtsvorm	Besloten Vennootschap
Statutaire naam	GroenLeven B.V.
Statutaire zetel	Leeuwarden
Eerste inschrijving handelsregister	24-01-2012
Datum akte van oprichting	24-01-2012
Datum akte laatste statutenwijziging	01-03-2022
Geplaatst kapitaal	EUR 18.000,00
Gestort kapitaal	EUR 18.000,00
Deponering jaarstuk	De jaarrekening over boekjaar 2021 is gedeponeed op 12-08-2022.

Onderneming

Handelsnamen	GroenLeven B.V. GroenLeven Preenr
Startdatum onderneming	24-01-2012 (datum registratie: 24-01-2012)
Activiteiten	SBI-code: 7112 - Ingenieurs en overig technisch ontwerp en advies
Werkzame personen	0

Vestiging

Vestigingsnummer	000024263389
Handelsnamen	GroenLeven B.V. GroenLeven Preenr
Bezoekadres	Lange Marktstraat 5, 8911AD Leeuwarden
Telefoonnummer	0513200959
Internetadres	www.groenleven.nl
E-mailadres	info@groenleven.nl
Datum vestiging	24-01-2012 (datum registratie: 24-01-2012)
Activiteiten	SBI-code: 7112 - Ingenieurs en overig technisch ontwerp en advies Advisering, onderzoek en overige specialistische dienstverlening op het gebied van duurzame energie opwekking.
Werkzame personen	0

Enig aandeelhouder

Naam	Trinity Holding B.V.
Bezoekadres	Lange Marktstraat 5, 8911AD Leeuwarden
Ingeschreven onder KvK-nummer	68955995
Enig aandeelhouder sedert	14-06-2017 (datum registratie: 21-06-2017)

Bestuurder

Naam	BayWa r.e. Solar B.V.
Bezoekadres	Lange Marktstraat 5, 8911AD Leeuwarden
Ingeschreven onder KvK-nummer	71079610
Datum in functie	23-04-2018 (datum registratie: 26-04-2018)
Bevoegdheid	Alleen/zelfstandig bevoegd

Gegevens zijn vervaardigd op 13-04-2023 om 11.42 uur.

Bijlage 2

7 maart 2023

Gemeenteraad
Besluit

GOEDGEKEURD

Ruimte en Ontwikkeling

8 **2023_PAW_00019** **Ontwerp weigeringsbesluit zonnepark Oude Willem -
Besluitvorming College/besluitvorming Raad**

Samenstelling:

Aanwezig:

mevrouw Geke Kiers; de heer Michiel van de Kasteelen; de heer Rikus Jager; de heer Jan Puper; de heer Gerjo Ballast; mevrouw Janny Mones; mevrouw Renate Masselink; mevrouw Chantal Starke; de heer Adri van der Weyde; de heer Alfred Schoenmaker; mevrouw Anke Oosterhuis; de heer Klaas Molenkamp; de heer Jan Henk Bruursema; mevrouw Judith Staalman; de heer Corné Joziasse; de heer Norbert Baas; de heer Hilbert Stel; mevrouw Ramona Rösener Manz; de heer Jordy Tuin; mevrouw Reiny Weernekers

Zijn eveneens aanwezig:

de heer Henk Doeven; mevrouw Debbie Bruijn-van den Berg; de heer Jacob Boonstra; de heer Roel Vedder

Afwezig:

de heer bis mag alles; mevrouw Nathalie Seidel

Besluit

Besluitpunt 1

Geen medewerking te verlenen aan de aanvraag omgevingsvergunning en daarmee geen ontwerp verklaring van geen bedenkingen af te geven.

Besluitpunt 2

Het ontwerp weigeringsbesluit, de ontwerp weigering verklaring van geen bedenkingen alsmede de bij de omgevingsvergunning behorende stukken voor een periode van zes weken ter inzage te leggen.

Motivering

Aanleiding en context

Op 25 juni 2022 is een aanvraag omgevingsvergunning aangevraagd voor de realisatie van een zonnepark (zon-op-land) met een totaalomvang van ca. 46,7 hectare (opwek van 37 MWp). Hiervan wordt ca. 37,08 hectare bebouwd met zonnepanelen en het overige gedeelte wordt natuurlijk ingericht.

De projectlocatie is gelegen op percelen[1] gesitueerd langs de Bosweg nabij Oude Willem. De aanvraag omgevingsvergunning is in strijd met het bestemmingsplan. Dit betekent dat dient te worden beoordeeld of het project voldoet aan een goede ruimtelijke ordening en daarmee voor een afwijking in aanmerking komt. Uit de beoordeling is gebleken dat het project zowel op inhoudelijke als procesmatige aspecten niet voldoet. Er wordt geadviseerd om geen medewerking te verlenen.
[1] kadastraal bekend: gemeente Diever, sectie B, nummers 4056, 4057, 4058, 4059, 4060, 4061, 4062, 4063, 4064, 4066, 4067, 4076, 4077, 4078, 4079, 4080, 4081, 4082, 4083 en 4084

Beoogd resultaat

Geen medewerking te verlenen aan het aangevraagde project.

Argumentatie

Vorbereidingsprocedure

Welke voorbereidingsprocedure van toepassing is op een aanvraag omgevingsvergunning wordt wettelijk bepaald door artikel 3.10 van de Wabo. Er is sprake van de uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) indien een aanvraag omgevingsvergunning betrekking heeft op artikel 2.1, eerste lid, onder c van de Wabo én deze activiteit slechts vergund kan worden met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, sub a, onder 3°. Dit betekent dat (op basis van artikel 2.12, eerste lid, onder a Wabo) is beoordeeld onder welke categorie strijdigheid de betreffende aanvraag valt. In het bestemmingsplan is geen afwijkingsbevoegdheid opgenomen voor de aangevraagde activiteit (artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 1° Wabo). Ook omschrijft de zogenoemde kruimelgevallenregeling de aangevraagde activiteit niet (artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 2° Wabo jo. Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 4). Derhalve blijft slechts artikel 2.12 eerste lid, onder a, sub 3° Wabo over. Dit betekent dat de aanvraag omgevingsvergunning moet worden voorbereid conform de uitgebreide (uniforme openbare) voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) met een wettelijke beslistermijn van 26 weken na datum ontvangst.

De initiatiefnemer is op 15 juli 2022 per brief op de hoogte gesteld dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is op de aanvraag omgevingsvergunning. In deze brief is de initiatiefnemer erop gewezen dat de bepaling van de voorbereidingsprocedure niets zegt over de haalbaarheid van de aanvraag. Hierbij is aan de initiatiefnemer toegelicht, zowel via een bestuurlijk gesprek met wethouder R. Vedder op 6 juli 2022 als schriftelijk (brief 15 juli 2022), dat het plan (op dit moment) niet haalbaar wordt geacht. De initiatiefnemer heeft de gelegenheid gekregen om de aanvraag omgevingsvergunning in te trekken. Hiervan is geen gebruik gemaakt.

Ontvankelijkheid

In de Ministeriele regeling Omgevingsrecht (Mor) is wettelijk voorgeschreven welke indieningsvereisten gelden voor een aanvraag omgevingsvergunning. Bij de toetsing ontvankelijkheid is gebleken dat een aantal gegevens ontbrak. Een aanvraag omgevingsvergunning mag formeel pas in behandeling worden genomen zodra alle relevante gegevens en bescheiden zijn bijgevoegd. Op grond van de Awb is het bevoegde gezag verplicht de aanvrager de gelegenheid te geven om de aanvraag omgevingsvergunning aan te vullen.

Wederom is de initiatiefnemer erop gewezen dat het opvragen van de aanvullende gegevens niet impliceert dat medewerking aannemelijk is, maar dat dit wordt gedaan vanuit een wettelijk vereiste. Met onze brief van 16 augustus 2022 is de initiatiefnemer in de gelegenheid gesteld om de ontbrekende gegevens vóór 27 september 2022 aan te leveren. De gegevens zijn (grotendeels) aangevuld op 26 september 2022. De aanvraag met aanvulling bevat voldoende informatie om in behandeling te mogen nemen.

Inhoudelijke beoordeling

Zodra een aanvraag omgevingsvergunning volledig is, moet tot een inhoudelijk beoordeling worden overgegaan. De uitkomst kan wettelijk slechts uit twee opties bestaan: verlenen of weigeren[1]. Bij de inhoudelijke beoordeling dienen een goede ruimtelijke ordening en de algemene beginselen van

behoorlijk bestuur in ogenschouw te worden genomen. Hiertoe is het memo 'Aanvraag omgevingsvergunning uitgebreide procedure - zonnepark Oude Willem' opgesteld. Deze is ambtelijk-bestuurlijk besproken op van 9 januari 2023. Voor de gronden van de inhoudelijke beoordeling wordt verwezen naar het memo, welke verbonden is aan dit college-/raadsvoorstel.

Omdat er sprake is van een wettelijke voorbereidingsprocedure, kan niet worden volstaan met besluitvorming op alleen het memo. Er dient te worden besloten op een formeel besluit. Er is derhalve een ontwerp weigeringsbesluit opgesteld. De inhoudelijke beoordeling en essentie van dit besluit komt overeen met het memo, alleen de wijze van schrijven is aangepast.

Er wordt geadviseerd om geen medewerking te verlenen aan de aanvraag omgevingsvergunning.

Procedureel

In beginsel is het college B&W het bevoegde gezag om te besluiten op een aanvraag omgevingsvergunning. Op basis van artikel 2.27 Wabo is bepaald dat in voorgeschreven gevallen een omgevingsvergunning niet eerder wordt verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. In artikel 6.5, lid 1 Bor is opgenomen dat de gemeenteraad moet hebben verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft (VVGB) in het geval de omgevingsvergunning wordt voorbereid middels de uitgebreide voorbereidingsprocedure. De gemeenteraad heeft een zeker mate van beleidsvrijheid, maar dient hierbij een goede ruimtelijke ordening in acht te nemen (art. 6.5, lid 2 Bor).

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat op 31 mei 2011 door de gemeenteraad een lijst is vastgesteld met categorieën van activiteiten waarvoor (bij een uitgebreide omgevingsvergunningen) geen VVGB van de raad vereist is. In deze lijst is opgenomen:

5. Indien de activiteit niet past binnen de door raad gestelde kaders en geweigerd wordt om toepassing te verlenen van 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo.

Toelichting: indien duidelijk is dat een activiteit in strijd is met gemeentelijk beleid is er geen noodzaak de raad alsnog om toestemming te vragen. Indien er sprake is van een twijfelgeval zal deze wel afzonderlijk aan de raad voorgelegd worden.

Het is gebleken dat het voorgenomen project niet in lijn is met diverse door de gemeenteraad aangenomen moties en beleidsstukken in het kader van duurzaamheid, participatie en de Omgevingsvisie. Echter, gelet op het ontbreken van een Energievisie en erop gelet dat het een project is met een dusdanige impact op het landschap en de samenleving, wordt geadviseerd om de gemeenteraad te betrekken bij de besluitvorming op de weigering van de omgevingsvergunning.

[1] Buiten behandeling stellen kan slechts indien de aanvraag niet voldoet aan de wettelijke indieningsvereisten als gesteld in het Mor.

Kanttekening en risico's

Nu het aannemelijk is dat de aanvraag omgevingsvergunning zal worden geweigerd, zijn enkele vaste procedurele handelingen niet uitgevoerd. Mocht niet conform het voorgestelde worden besloten, dan dienen de volgende aspecten in ogenschouw te worden genomen.

Rechtsgevolgen

Er moet rekening mee gehouden worden dat het vergunnen van het project - naast inhoudelijke gronden - strijdigheid op kan leveren met enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit kan (rechts-)gevolgen hebben, indien wordt besloten om wel medewerking te verlenen. De haalbaarheid van het besluit - indien dit in een juridische procedure ter discussie komt te staan - kan hierdoor zeer onzeker worden. Niet kan worden uitgesloten dat derden zich op (financiële) gevolgen kunnen gaan beroepen (bijvoorbeeld partijen die zijn gewezen op het wachten op de Energievisie).

Privaatrechtelijke overeenkomst

Er is geen planschade- en/of anterieure overeenkomst afgesloten met de initiatiefnemer. Indien er wordt besloten om wel medewerking te verlenen aan de aanvraag omgevingsvergunning, dan zal dit eerst moeten worden geregeld om mogelijke financiële en/of juridische gevolgen te verleggen naar de initiatiefnemer.

Procedureverloop – wettelijk vooroverleg

Op grond van artikel 3.1.1 Bro dient het college B&W dat belast is met de voorbereiding van een uitgebreide omgevingsvergunning overleg te plegen met de provincie, aangezien die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen. Omdat het aannemelijk is dat de omgevingsvergunning geweigerd wordt (daarmee alleen rechtsgevolgen voor de initiatiefnemer), heeft dit wettelijke vooroverleg niet plaatsgevonden.

Indien wordt besloten om wel medewerking te verlenen aan de aanvraag omgevingsvergunning, dan zal eerst wettelijk vooroverleg moeten worden gevoerd met de provincie Drenthe alvorens het ontwerp van de omgevingsvergunning ter inzage mag worden gelegd. Dit houdt in: het opvragen van een VVGB-besluit bij GS Drenthe (artikel 6.6, lid 1 Bor). De verklaring kan slechts worden verleend door GS Drenthe indien het project niet in strijd is met de regels inzake afwijking die zijn opgenomen in de POV Drenthe 2018. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat de provincie Drenthe ambtelijk al heeft geadviseerd dat het voorgenoemde project niet voldoet aan de voorschriften als gesteld in de POV Drenthe 2018.

Procedureverloop – indieningsvereisten

Indien wordt besloten om wel medewerking te verlenen, dan dient de initiatiefnemer voordat de omgevingsvergunning ter inzage wordt gelegd nog enkele gegevens en bescheiden in te dienen en/of aan te passen. Zie 'Overige Wabo-Activiteiten (art 2.10 en 2.11)' in de bijlage 'ontwerp weigering omgevingsvergunning'.

Aanpak/uitvoering en communicatie

Binnen de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt voorgeschreven dat zowel het ontwerpbesluit als de ontwerp VVGB ter inzage moet worden gelegd, zodat een ieder een zienswijze kan indienen. Dit betekent dat, nadat de raad een beslissing heeft genomen, zowel het ontwerp weigeringsbesluit, de ontwerp weigering VVGB als de bijbehorende stukken voor een periode van zes weken ter inzage zullen worden gelegd. De initiatiefnemer zal van het besluit op de hoogte worden gebracht per brief. Tevens zullen de omwonenden - die op 28 december 2022 per brief hun zorgen hebben geuit - op de hoogte worden gebracht.

Eventuele zienswijzen die gedurende deze zienswijzeperiode worden ingediend zullen worden beoordeeld en er wordt een zienswijzennota van gemaakt. Vervolgens wordt het definitieve besluit opnieuw op route gezet richting de gemeenteraad voor een definitieve VVGB.

Integrale advisering

N.v.t.

Duiding integrale advisering

- VTH
- RO
- Duurzaamheid
- Strategen
- Provincie Drenthe (ambtelijk)
- Waterschap

Kosten, baten, dekking

Voor de behandeling van een aanvraag omgevingsvergunning zullen, conform de legesverordening 2022 (jaar van aanvraag), leges in rekening worden gebracht bij de initiatiefnemer.

Er is geen planschade- en/of anterieure overeenkomst afgesloten met de initiatiefnemer. Indien er wordt besloten om wel medewerking te verlenen aan de aanvraag omgevingsvergunning, dan zal dit eerst moeten worden geregeld om mogelijke financiële en/of juridische gevolgen te verleggen naar de initiatiefnemer.

Bijlagen

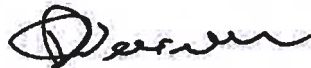
-
1. Memo projectbesluit zonnepark Oude Willem.pdf

2. ontwerp_besluit_weigeren_zonnepark_Oude_Willem.docx

Aldus beslist in bovenvermelde zitting,
Namens de gemeenteraad van Westerveld

voorzitter
H. Jager

griffier
R. Weernehers





U heeft op 25 juni 2022 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor de realisatie van een zonnepark (zon-op-land) - voor een periode van 30 jaar - met een totaalomvang van 46,7 hectare (opwek van 37 MWp) met in combinatie natuurontwikkeling. De projectlocatie is gelegen aan de Bosweg in Oude Willem. Wij hebben uw aanvraag geregistreerd onder zaaknummer 330791. Bijgaand sturen wij u het ontwerp weigeringsbesluit.

Weigeren omgevingsvergunning

Burgemeester en wethouder zijn voornemens om de omgevingsvergunning te weigeren. Hierbij sturen we u het ontwerpbesluit met de motivering.

Publicatie

We publiceren het ontwerpbesluit in week **XX** in de lokale huis-aan-huis krant De Westervelder Wolder Courant, op onze website en het Gemeenteblad. De terinzagelegging loopt van **XX** tot en met **XX**. Gedurende deze periode kan een ieder een zienswijze indienen (3.12, lid 5 Wabo).

Meer informatie

Als u nog vragen heeft, kunt u contact opnemen met de gemeente via telefoonnummer 14 0521 en via info@gemeentewesterveld.nl.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

D.B. Bruijn-van den Berg
secretaris

H. Jager
burgemeester

Ontwerp weigering omgevingsvergunning

Diever, **XX**

Burgemeester en wethouders hebben op 25 juni 2022 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ontvangen voor de realisatie van een zonnepark (zon-op-land) - voor een periode van 30 jaar - met een totaalomvang van 46,7 hectare (opwek van 37 MWp) met in combinatie natuurontwikkeling. De projectlocatie is gelegen aan de Bosweg in Oude Willem. Wij hebben uw aanvraag geregistreerd onder zaaknummer 330791.

Ontwerpbesluit

Burgemeester en wethouders zijn voornemens om, gelet op de artikelen 2.1, 2.10 en 2.12, lid 1, onder a, sub 3° Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de omgevingsvergunning te weigeren. De volgende Wabo-activiteiten maken onderdeel uit van de aanvraag omgevingsvergunning en daarmee de beoordeling:

- Bouwen van een bouwwerk
(2.1, lid 1, onder a Wabo)

- **Aanleg**
(2.1, lid 1, onder b Wabo)
- **Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening**
(2.1, lid 1, onder c Wabo)

Bijgevoegde documenten

De volgende documenten worden meegezonden met het besluit en zijn als gewaarmerkte stuk bijgevoegd:

- Bijlage I Toetsing bestemmingsplan
- Bijlage 1 Omzetten procedure brief inclusief bestemmingsplantoets d.d. 15-07-2022
- Bijlage 2 Ontvankelijkheid brief d.d. 16-08-2022
- Bijlage 3 Kaart brandveiligheidsvoorzieningen Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 4 Uitkomst internetmodule AIM Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 5 Kaart met oppervlakten POV Drenthe Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 6 Rapport uitgangspunten AERIUS Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 7 Toets ruimtelijk beleid Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 8 Notitie documentatie verzoek aanvulling informatie d.d. 26-09-2022
- Bijlage 9 AERIUS_bijlage_Diever_B_4055_Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 10 Toelichting_aanvraag_omgevingsvergunning_Westerveld_v2_Diever_B_4055_Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 11 Kaart_Waterbalans_Diever_B_4055_Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 12 Foto_Kleur_en_materiaalgebruik_transformator_Diever_B_4055_Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 13 Watertoets uitgangspunten_Natuurontwikkeling en energicopwekking Bosweg Hoogersmilde d.d. 15-11-2022
- Bijlage 14 Transformator detail d.d. 25-06-2022
- Bijlage 15 Plattegrond bouwwerken d.d. 25-06-2022
- Bijlage 16 Hoofdlijn van de constructie d.d. 25-06-2022
- Bijlage 17 Dwarsprofielen werken en werkzaamheden d.d. 25-06-2022
- Bijlage 18 Technische tekening werken en werkzaamheden d.d. 25-06-2022
- Bijlage 19 Graafwerkzaamheden binnen locatie gemarkeerd als middelhoge verwachting d.d. 25-06-2022
- Bijlage 20 Natuurtoets natuurontwikkeling i.c.m. energie opwekking gemeente Westerveld d.d. 25-06-2022
- Bijlage 21 Plankaart natuurontwikkeling met energieopwekking gemeente Westerveld d.d. 25-06-2022
- Bijlage 22 Landschappelijk inpassingsplan natuurontwikkeling met energieopwekking Westerveld d.d. 25-06-2022
- Bijlage 23 Ingediende aanvraag/melding omgevingsvergunning, Diever B 4055 d.d. 25-06-2022

Zienswijzen en adviezen

Het ontwerpbesluit met bijbehorende stukken worden op grond van de Algemene wet bestuursrecht met ingang van **XX** ter inzage gelegd. U kunt binnen zes weken na start van de ter inzage termijn eventuele zienswijzen tegen of adviezen over het ontwerpbesluit indienen bij het college van burgemeester en wethouders, Postbus 50, 7970 AB Havelte.

Inhoudsopgave omgevingsvergunning

Aanleiding en context	1
Beoogd resultaat	2
Argumentatie	2
Kanttekening en risico's	3
Aanpak/uitvoering en communicatie	4
Integrale advisering	4
Duiding integrale advisering	4
Kosten, baten, dekking	4
Procedureel	10
Wabo-activiteit 'Planologisch strijdig gebruik' (artikel 2.12)	12
Overige Wabo-activiteiten (art 2.10 en 2.11)	19

Procedureel

Ontvankelijkheid

Artikel 2.8 van de Wabo biedt de grondslag voor een geharmoniseerde regeling van de indieningsvereisten. Dit betreft de gegevens en bescheiden die bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moeten worden gesteld om tot een ontvankelijke aanvraag te komen. De regeling is uitgewerkt in paragraaf 4.2 van het Bor, met een nadere uitwerking in de Ministeriele regeling Omgevingsrecht (Mor).

Na ontvangst van de aanvraag hebben wij deze aan de hand van de Mor getoetst op ontvankelijkheid. Daarbij is gebleken dat een aantal gegevens ontbrak (zie brief 16 augustus 2022). Een aanvraag omgevingsvergunning mag formeel pas in behandeling worden genomen zodra alle relevante gegevens en bescheiden zijn bijgevoegd. Op grond van de Awb is het bevoegde gezag verplicht de aanvrager de gelegenheid te geven om de aanvraag omgevingsvergunning aan te vullen. Met onze brief van 16 augustus 2022 bent u in de gelegenheid gesteld om de ontbrekende gegevens vóór 27 september 2022 aan te leveren. De gegevens zijn (grotendeels)² aangevuld op 26 september 2022 aangevuld. De aanvraag met aanvulling bevat voldoende informatie om in behandeling te mogen nemen.

Ter inzage legging – PM³

Tussen XX en XX heeft een ontwerp van deze beschikking ter inzage gelegen en zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen. Van deze gelegenheid is [wel / geen] gebruik gemaakt.

Vorbereidingsprocedure

De van toepassing zijnde voorbereidingsprocedure op een aanvraag omgevingsvergunning wordt wettelijk bepaald door artikel 3.10 van de Wabo. Er is sprake van de uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) indien een aanvraag omgevingsvergunning betrekking heeft op artikel 2.1, eerste lid, onder c van de Wabo en deze activiteit slechts vergund kan worden met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3°.

Uit de bestemmingsplantoets is gebleken dat het project in strijd is met het bestemmingsplan (zie 'planologische toets'). In het bestemmingsplan is geen afwijkingsbevoegdheid opgenomen voor de aangevraagde activiteit (artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 1° Wabo). Ook omschrijft de zogenoemde kruimelgevallenregeling de aangevraagde activiteit niet (artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 2° Wabo jo. Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 4). Derhalve blijft artikel 2.12 eerste lid, onder a, sub 3° Wabo over. Dit betekent dat, zoals u ook is toegelicht in onze brief van 15 juli 2022, uw aanvraag omgevingsvergunning moet worden voorbereid conform de uitgebreide (uniforme openbare) voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb).

Beslistermijn

De aanvraag omgevingsvergunning wordt voorbereid conform uitgebreide voorbereidingsprocedure met een wettelijke beslistermijn van 26 weken na datum ontvangst aanvraag omgevingsvergunning. De aanvraag omgevingsvergunning is ingediend op 25 juni 2022. Op 16 augustus 2022 zijn aanvullende gegevens opgevraagd, welke op 26 september 2022 zijn ingediend. Daarmee is de aanvraag omgevingsvergunning, op grond van artikel 4:15 Awb, met 41 dagen opgeschort. De wettelijke beslistermijn is daarmee verschoven tot 3 februari 2023. Er is (nog) geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid de beslistermijn met zes weken te verlengen.

Bevoegd gezag

² Zie 'Overige Wabo-Activiteiten (art 2.10 en 2.11)'

³ Pro memorie post, wordt ingevuld na de terinzagelegging.

De projectlocatie is geheel gelegen binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Westerveld. Het college van burgemeester en wethouders is in beginsel het bevoegde gezag om te besluiten op een aanvraag omgevingsvergunning. Op basis van artikel 2.27 Wabo is bepaald dat een omgevingsvergunning niet eerder wordt verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. In artikel 6.5, lid 1 Besluit omgevingsrecht (Bor) is opgenomen dat de gemeenteraad moet hebben verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft (VVGB). Op grond van artikel 6.5, lid 2 Bor mag een VVGB slechts worden verleend indien is gebleken dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Op **XX** heeft de gemeenteraad besloten om **wel/geen** VVGB af te geven. Voor de motivering wordt verwezen naar het raadsbesluit kenmerk **XX d.d. XX**.

Beroep en voorlopige voorziening

Na besluitvorming treedt de beschikking in werking met ingang van de dag na afloop van de termijn voor het indienen van een beroepsschrift.⁴ Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking beroep aantekenen. Het indienen van een beroepsschrift schorst de werking van het besluit niet. Hebben u of derde belanghebbenden er veel belang bij dat dit besluit niet in werking treedt, dan kan een voorlopige voorziening worden gevraagd. Wanneer een voorlopige voorziening wordt aangevraagd treedt de beschikking pas in werking nadat hierover een beslissing is genomen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

D.B. Bruijn-van den Berg
secretaris

H. Jager
burgemeester

⁴ Op grond van de Awb (artikel 7:1, lid 1, onder g jo. bijlage 1) kan geen bezwaar worden gemaakt tegen een besluit waarop een verklaring van geen bedenkingen, als bedoeld in artikel 2.27 Wabo, van toepassing is, maar dient direct beroep te worden ingesteld bij de rechtbank.

Wabo-activiteit 'Planologisch strijdig gebruik' (artikel 2.12)

Planologische toets

De projectlocatie is gelegen in het buitengebied van de gemeente Westerveld. Bij uitspraak van de ABRvS op 6 augustus 2014 zijn de agrarische bestemmingen vernietigd uit het bestemmingsplan 'Buitengebied' (vastgesteld juli 2012)⁵. Dit betekent dat er voor de projectlocatie (die geheel de bestemming agrarisch-2 had in voorgenemd bestemmingsplan) moet worden terugvallen op het daarvoor geldende onherroepelijke bestemmingsplan.

Het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde' (december 1995) is het nu geldende bestemmingsplan voor de projectlocatie. Hierbinnen heeft de projectlocatie de bestemming 'Heide-ontginningsgebied' (art. 6). Deze gronden zijn bestemd voor:

- uitoefening van het agrarisch bedrijf;
- dagrecreatief medegebruik;
- infrastructurele voorzieningen;
- doeleinden van landschap en natuur, zijnde het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de landschappelijke en natuurlijke waarden van het heide-ontginningsgebied;
- doeleinden van bosbouw.

Binnen deze bestemming zit een volgordelijkheid in de onderlinge rangorde van de functies (zie 'schema rangorde functies' in bijlage I). Hieruit valt op te maken dat agrarisch (bedrijfsmatig) gebruik nevensgeschikt is aan bosbouw, landschap en natuur. Dit houdt in dat de functies in een evenwichtige verdeling met elkaar moeten kunnen plaatsvinden. Tevens wordt in dit bestemmingsplan gewerkt met functietyperingen (zie figuur 4b in bijlage I). De projectlocatie en het omliggende gebied zijn gelegen binnen de functie 'bosgebied met natuur-, landschaps- en recreatiefunctie', waarbij de projectlocatie specifiek wordt aangeduid met de functieaanduiding 'met plaatselijk landbouwgronden'. Binnen deze functieaanduiding wordt gestreefd naar handhaving van een landbouwfunctie (artikel 6, onder B, lid 2.2.1.2).

Bij de vraag of (voorgenomen) gebruik in strijd is met het bestemmingsplan, moet gekeken worden naar de ruimtelijk relevante aspecten van dat gebruik, die veelal worden vertaald in de ruimtelijke uitstraling van een bepaalde activiteit op de omgeving. Ook dient te worden gekeken naar het primaire doel dat het project dient. Ten aanzien van de ruimtelijke uitstraling dient gekeken te worden naar de 'aard, omvang en intensiteit' van het gebruik⁶.

Gelet op de omvang van het aan te leggen zonnepark – 37 hectare aan bouwwerken excl. hekwerk en transformatorhuisjes - kan worden gesteld dat dit primair een bedrijfsmatige functie betreft en dat natuur- en landbouwontwikkeling ondergeschikt zijn (projectlocatie wordt voor 80% bebouwd met bouwwerken). Het project heeft derhalve geen relatie met de landbouwfunctie die conform het bestemmingsplan is gegeven aan de projectlocatie. De aanvraag betreft de aanleg van een geheel zonnepark, waarbij zowel de zonnepanelen als de omzetting van agrarisch naar natuur een aanzienlijke impact heeft op het landschap. Door de aanleg van een zonnepark en omzetting naar natuur kan de landbouwfunctie, welke primair dient te zijn binnen de projectlocatie conform het bestemmingsplan, niet worden gehandhaafd.

Er kan worden gesteld dat het project in strijd is met het vigerende bestemmingsplan en daarmee de activiteit 'planologisch strijdig gebruik' (art. 2.1, lid 1 onder c Wabo) van toepassing is. Dit houdt in

⁵ Zie uitspraak ABRvS ECLI:NL:RVS:2014:2942 d.d. 6 augustus 2014

⁶ Zie de uitspraak van 21 juli 2010 en de bijbehorende noot van Nijmeijer, ABRvS 24 juni 2009, nr. 200808557/1/H1, en ABRvS 3 november 2010, nr. 201001402/1/H1

dat er moet worden beoordeeld of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening, een vereiste om te mogen afwijken van het bestemmingsplan.

Inhoudelijke beoordeling

1. Aantasting landschap

Ontwikkelingen, onder andere ten aanzien van opwek van duurzame energie, mogen geen afbreuk doen aan de beleefbaarheid en herkenbaarheid van het authentieke, kleinschalige landschap. Zonneakkers dienen op een passende wijze te worden geïntegreerd in het landschap, passend bij de schaal- en omvang van het landschap en met aansluiting op de waarden en functies van het gebied. Een integrale benadering met multifunctioneel ruimtegebruik, des te meer voor een zonnepark met een dusdanige omvang, is hierbij essentieel.

Omwille van het voorgaande is op 1 februari 2021 door Het Oversticht het rapport 'Energietransitie in het Westerveldse landschap' opgeleverd. Dit heeft geresulteerd in een indeling van drie categorieën gebieden, namelijk: gebieden waar het absoluut niet inpasbaar is (kwetsbaar gebied), gebieden die zich meer lenen voor kleinschalige initiatieven (maatwerk en afwegingen) en gebieden waar kansen liggen voor grootschalige opwek. Hierbij is advies gegeven over waar, hoe en onder welke randvoorwaarden grootschalige energieopwekking met zon en/of wind in de gemeente Westerveld kan worden gerealiseerd, met zo weinig mogelijk negatieve impact op het landschap. Op 1 juni 2021 heeft de gemeenteraad besloten "*Het rapport 'Energietransitie in het Westerveldse landschap' als richtinggevend document te gebruiken voor het gesprek met de samenleving*". Daarmee kan worden verondersteld dat in het kader van de ruimtelijke beoordeling van het project de ruimtelijke uitgangspunten als genoemd in dit rapport in ogenschouw dienen te worden genomen.

In het landschap van Westerveld zijn enkele plekken te duiden als 'plekken met grootschalige activiteit'. Binnen de gemeente, maar ook in relatie tot de buurgemeenten. Hierbij wordt geduid; clusters van bedrijvigheid, het defensie terrein, de zandwinplas aan de oostzijde, het kanaal in relatie tot de snelweg en grootschalige ontwikkelingen bij de buurgemeente Meppel. Deze landschappen lenen zich vanuit de huidige sfeer en grote activiteit voor een doorontwikkeling op grotere schaal met nieuwe technische toevoegingen. Op dergelijke locaties zou grootschalige energieopwekking tot maximaal schaal L (2,5 tot 8 hectare), onder voorwaarden, landschappelijk verdedigbaar zijn. Het voorgenomen project is niet gelegen binnen deze 'landschappelijk kansrijke gebieden', maar juist in een gebied dat als landschappelijk kwetsbaar is beoordeeld (rood). Daarbij overstijgt het ruimschoots (46,7 hectare) de schaalomvang die als landschappelijk passend wordt beschouwd voor een plattelandsgemeente met veel cultuurlandschappen, landbouwgronden en natuurgebieden, namelijk tot maximaal 8 hectare. Gelet op de enorme omvang van het project in combinatie met een ligging in een kwetsbaar gebied, wordt gesteld dat het project afbreuk zal doen aan de landschapswaarden van het gebied.

2. Natuurnetwerk Nederland

Het perceel is gelegen binnen en omringd door het Natuurnetwerk Nederland. Dit netwerk omvat een landelijk ecologisch netwerk, gevormd door kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en ecologische verbindingzones. Het netwerk heeft als doel natuurgebieden beter met elkaar te verbinden. Derhalve is in het provinciaal beleid vastgelegd dat op een perceel begrenst als NNN geen ontwikkelingen mogen plaatsvinden die omzetting naar de natuurfunctie onomkeerbaar belemmeren en de wezenlijke kenmerken en waarden van NNN significant aantasten.

Door de aanzienlijke omvang aan bebouwing (80% van de projectlocatie) zal er – voornamelijk het gebied onder de panelen - sprake zijn van beperkte natuurontwikkelingsmogelijkheden. In de bijgevoegde 'Natuurtoets natuurontwikkeling' wordt slechts summier omschreven dat het projectgebied ingericht wordt conform natuurdoeltype N00.01 'Nog om te vormen naar natuur'. Er

⁷ [Document Westerveld - Voorstel Energietransitie in het Westerveldse Landschap.pdf - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

wordt niet ingegaan op de mogelijke belemmeringen van de bouwwerken op de verbindingfunctie van dit gebied binnen NNN. Tevens wordt niet ingegaan op mogelijke reële alternatieve locaties (buiten NNN) die mogelijk minder impact hebben op de natuurdoelstellingen. Dit is vanuit provinciaal beleid een voorwaarde (artikel 2.29 POV Drenthe). De onttrekking van agrarische gronden kan, zoals in de onderbouwing wordt geschreven, positief bijdragen aan de natuurdoelstellingen. Echter, niet kan worden gesteld dat het project bijdraagt aan een actuele specifieke natuurlijke gebiedsopgave of voldoende inzet op een combinatie van maatschappelijke opgaven. Agrarische gronden gelegen binnen NNN komt veelvuldig voor. Er zijn vormen van landbouw die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de biodiversiteit. Niet kan worden gesteld dat het project een noemenswaardige specifieke meerwaarde van de biodiversiteit oplevert. Daarnaast; Oude Willem, waaronder de projectlocatie, is in het wijzigingsbesluit Natura 2000 in 2019 als Vogelrichtlijngebied opgenomen. Dit ter compensatie van het schrappen van de aanwijzing Natura 2000 op de Bosberg. De Bosberg is habitat voor onder andere de Wespandief. In de ruimtelijke onderbouwing wordt voorbij gegaan aan de mogelijke gevolgen van het project op dit habitat. Daarmee is geen zekerheid verkregen dat het leefgebied van (prooi) van de Wespandief niet wordt aangetast.

Vanwege de hoge natuur- en landschapswaarde van het gebied, vormt de aanleg van een grootschalig zonnepark door haar verschijningsvorm een aantasting en onderbreking van de natuurwaarden van het plangebied en de natuurwaarden van het omliggende gebied.

3. Ontbreken alternatievenonderzoek

Er is een grote opgave op het gebied van verduurzaming. Dit betekent echter niet dat ongelimiteerd projecten voor grootschalige energieopwekking kunnen worden gerealiseerd. Dit heeft een grote impact op het landschap en de samenleving. Ruimtelijke randvoorwaarden zijn essentieel om deze opgave op een passende manier te integreren in het landschap. Derhalve wordt momenteel een Visie zonne- en windenergie Westerveld ontwikkeld⁸. Het verdient de nadrukkelijke voorkeur een dergelijk traject én beleid af te wachten om op die manier de potentie van gronden voor de inrichting van grootschalige opwek van energie beter te kunnen wegen en hiervoor (planologische) ruimte te bieden. Bovendien zal alsdan meer en beter over het benodigde draagvlak kunnen worden beschikt.

Een project van een dergelijke omvang, dat een groot maatschappelijke en landschappelijke impact heeft, kan niet op zichzelf worden beoordeeld, maar dient in een breed perspectief te worden beschouwd. Hierbij weegt extra zwaar dat het voorgenomen initiatief de gehele beleidsmatige ruimte opteert (zie hieronder). In de ruimtelijke onderbouwing wordt de voorgenomen ontwikkeling alleen op zichzelfstaand beoordeeld en wordt niet afgewogen ten opzichte van mogelijke alternatieve locaties en/of alternatieve vormen van grootschalige energieopwekking binnen de gemeentegrenzen. Dat u als initiatiefnemer alleen hier (potentieel) eigendom heeft, kan in het kader van een goede ruimtelijke ordening geen argumentatie zijn om alleen deze projectlocatie te beoordelen. In het licht van een goede ruimtelijke ordening dient het bestaan van alternatieven te worden afgetast op het moment dat op voorhand helder is dat door het verwezenlijken van een alternatief een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met minder bezwaren⁹. Door het ontbreken van een Visie zonne- en windenergie, ontbreekt een uitgebreid alternatievenonderzoek omtrent de meest passende wijze van opwek (wind versus zon) afgezet tegen de landschapstypen (meest geschikt gebied voor grootschalige opwek). Er is met het voorgenomen project geen sprake van zorgvuldig ruimtegebruik.

In de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018 is een maximum oppervlakte van 28 hectare aan zonneparken opgenomen voor de gemeente Westerveld. Daarmee wordt beleidsmatige schaarce gecreëerd¹⁰. In het bestuursrecht geldt voor de verdeling van schaarse rechten de norm dat andere

⁸ De gemeenteraad heeft op 29 november 2022 de startnotitie Visie zonne- en windenergie vastgesteld ([Document Westerveld - Raadsvoorstel vaststellen startnotitie Visie zonne- en windenergie - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#))

⁹ Uitspraak ABRvS ECLI:NL:RVS:2019:1746 d.d. 29 mei 2019

¹⁰ [Schaarse rechten bij gebiedsontwikkeling: de rol van beleid en grondeigendom · Tijdschrift voor Omgevingsrecht · Open Access Advocate \(budh.nl\)](#)

gegadigden, op het moment dat er ruimte ontstaat een recht te verlenen, de mogelijkheid moet worden geboden mee te dingen naar het schaarse recht¹¹. Deze verplichting vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel¹². Dat beginsel dwingt tot het bieden van gelijke kansen. Het college is ermee bekend dat er meerdere potentiële gegadigden zijn met de wens tot realisatie van een grootschalig zonnepark binnen de gemeente. Deze partijen zijn – gelet op de op 3 juli 2018 door de gemeenteraad aangenomen motie ‘Visie zonne- en windenergie’¹³ – crop gewezen dat er moet worden gewacht op vaststelling van de Visie zonne- en windenergie. Als initiatiefnemer heeft u – na ontmoediging via gesprekken en brieven – besloten om de Visie zonne- en windenergie niet af te wachten en een aanvraag omgevingsvergunning in te dienen. Met dit project zou de gehele beleidsmatig beschikbare ruimte worden opgenomen en wordt andere partijen geen gelijke kans geboden. Dit verenigt zich niet met het gelijkheidsbeginsel.

Het doel van de Regionale Energiestrategie (RES) is dat de landelijke opgave voor grootschalige opwek aan zonne- en windenergie wordt behaald, waarbij er oog is voor een evenredige regionale verdeling. Vanuit de RES Drenthe 1.0 is een verdeling over de Drentse gemeenten overeengekomen, welke is vertaald in het provinciaal beleid. De verdeling over de gemeenten is ingegeven vanuit een evenredige verdeling van de lasten. Tevens draagt het bij aan stimulering van vormen van grootschalige energieopwekking met een zo min mogelijke aantasting van het landschap. Het voorgenomen project overstijgt ruimschoots de maximale oppervlakte van 28 hectare aan zonneparken die aan de gemeente Westerveld is toebedeeld. Daarmee kan worden verwacht dat met het voorgenomen project het landschap van Westerveld, in verhouding tot de provinciale verdeling, onevenredig zwaar wordt geraakt. Dit is in het kader van zorgvuldig ruimtegebruik niet verdedigbaar.

4. Strijdigheid ruimtelijkbeleid

Omdat de Visie zonne- en windenergie nog niet is vastgesteld en daarmee beleid voor grootschalige energieopwekking ontbreekt, wordt het project afgezet tegen de huidige beleidskaders.

4.1 Omgevingsvisie Westerveld

In februari 2022 is de Omgevingsvisie van de gemeente Westerveld vastgesteld. De omgevingsvisie is de integrale langetermijnvisie op de ontwikkeling van onze gemeente en gaat over de hele fysieke leefomgeving. In de visie is het volgende opgenomen omtrent de Visie zonne- en windenergie: *“Door verschillende ontwikkelingen – de energietransitie en ontwikkelingen in de agrarische sector – komt zowel het uiterlijk van de groene omgeving als de biodiversiteit onder druk te staan. De landelijke uitstraling is onderdeel van het DNA van Westerveld en maakt dat er een belangrijke taak ligt dit te behouden. Dit is dan ook één van de thema's die terugkomt in het nieuwe duurzaamheidsbeleid dat de gemeente aan het opstellen is (Startnotitie Duurzaamheid).”* en *“De energietransitie is dermate complex dat samenwerking met de samenleving hierin geboden is. We vinden het belangrijk dat de opbrengsten ten goede komen aan de lokale gemeenschap, lokale ondernemers en terrein behorende organisaties.”*. Naast algemene strategische keuzes, worden er in de visie ook gebiedsspecifieke keuzes gemaakt. De projectlocatie is gelegen binnen het gebiedskompas “Natuurgebieden”, waarin wordt gesteld dat deze gebieden zich typen door weinig bebouwing. Om balans te behouden, zijn (nieuwe) functies naast natuur in deze gebieden beperkt mogelijk en dienen deze nieuwe functies bij te dragen aan de huidige dynamiek functies (evenwichtige verdeling van landbouw, recreatie en natuur) van het gebied.

Met het voorgenomen project wordt ruim 46 hectare aan landbouwareaal onttrokken door toevoeging van ruim 37 hectare aan bebouwing (bouwwerken, geen gebouwen zijnde) en daarnaast natuurontwikkeling. Een dergelijke toename aan bebouwing staat niet in balans met de huidige inrichting van het gebied, omdat zonneparken door hun uiterlijke verschijningsvorm (oppervlakte, hoogte, materialisatie, kleurstelling en structuur) een meer industrieel karakter hebben. Dit zal een aantasting opleveren van het landschap en de huidige dynamiek binnen dit gebied. Daarnaast kan niet

¹¹ [Schaarse vergunningen - Ten Holter Noordam advocaten](#)

¹² [Algemene beginselen van behoorlijk bestuur | Advocaten Vastgoed \(advocatenvastgoed.nl\)](#)

¹³ [Document Westerveld - Motie Visie zonne- en windenergie AANGENOMEN.pdf - iBabs RIS \(bestuursinformatie.nl\)](#)

worden gesteld dat er sprake is van een zorgvuldige belangenafweging, waaruit het belang van deze aanzienlijke onttrekking aan landbouwgronden opweegt tegen het belang van realisering van dit project op deze locatie.

4.2 Ontbreken maatschappelijke uitvoerbaarheid

Op 22 december 2020 heeft de gemeenteraad de duurzaamheidsnotitie 'Samenwerken aan Duurzaamheid' vastgesteld¹⁴. Hierin is aangegeven het opwekken van energie samen met energiebesparing één van de belangrijkste focuspunten van de gemeente is. Het uitgangspunt daarbij is landschappelijke inpassing. Daarbij is bestuurlijk toegezegd en omarmd dat we dit op basis van bewonersparticipatie willen ophalen. Tevens is bestuurlijk uitgesproken dat lokaal eigendom¹⁵, waarbij iedereen (inwoners en lokale bedrijven) in de omgeving de kans moet krijgen om mee te investeren en mede-eigenaar te worden en de brede omgeving betrokken is als mede-eigenaar (vaak als collectief samenwerkingsverband), een streven is. Lokaal eigendom draagt in hoge mate bij aan draagvlak. Vanuit provinciaal beleid (art. 2.24 POV Drenthe 2018) is gesteld dat een ruimtelijk plan voor een zonneakker vergezeld dient te gaan van een participatieverslag waaruit blijkt dat concrete inspanningen zijn verricht om draagvlak voor het initiatief te genereren.

Het is weliswaar vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) dat het hebben van draagvlak, wat hier in dit geval ook van zij, geen vereiste is in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Laat onverlet dat dient te worden gekeken naar de maatschappelijke uitvoerbaarheid van de ruimtelijke ontwikkeling. In dat kader heeft de ABRvS eerder al geoordeeld dat, bijvoorbeeld op grond van gemeentelijk en/of provinciaal beleid, van een initiatiefnemer kan worden verlangd dat hij inspanningen verricht die zijn gericht op (onder meer) het vergroten van maatschappelijk draagvlak en als een initiatiefnemer een dergelijke verplichting niet nakomt, dat een reden kan zijn om de gevraagde medewerking aan de betreffende ruimtelijke ontwikkeling niet te verlenen.¹⁶

Er zijn geen concrete inspanningen verricht om draagvlak voor het initiatief te genereren, nu een participatieverslag ontbreekt. Voor een project met een dusdanige impact op het landschap, aanzienlijke onttrekking van landbouwareaal en ligging in het Natuurnetwerk Nederland is de uitgevoerde participatie onvoldoende. Daarnaast wordt gesteld dat de maatschappelijke meerwaarde van het onderhavige project op de (lokale) inwoners van Westerveld beperkt is, aangezien er geen zekerheid is omtrent lokaal eigendom. Nu door u als initiatiefnemer onvoldoende is geïnvesteerd in het betrekken van belanghebbenden en daarmee het belang van belanghebbenden onvoldoende is meegenomen in de totstandkoming en afweging van de ruimtelijke ontwikkeling, kan - in het kader van een integrale belangenafweging - niet worden gesteld dat er sprake is van voldoende maatschappelijke uitvoerbaarheid.

4.3 Regionale Energiestrategie Drenthe 1.0

Op 1 juni 2021 heeft de gemeenteraad ingestemd met de RES 1.0¹⁷. Hierin is een manifest opgenomen, waarin wordt gesteld dat initiatiefnemers van projecten voor zonne-energie zich dienen te houden aan dit manifest.

¹⁴ Document Westerveld - Samenwerken aan duurzaamheid - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)

¹⁵ Op 26 april 2021 is door de gemeenteraad een motie aangenomen over lokaal eigendom. De gemeenteraad vraagt daarin om a) samen met de inwoners en grondeigenaren van de zoekgebieden te onderzoeken of het mogelijk is om het gebied zelf te ontwikkelen, zodat een lokaal eigenaarschap tussen 75 en 100% ontstaat b) tevens een passende profijtregeling uit te werken c) de opgedane ervaringen en uitspraken uit deze motie te gebruiken bij het nog te ontwikkelen financiële en ruimtelijk beleidskader.

¹⁶ Uitspraak ABRvS ECLI:NL:RVS:2019:4209 d.d. 18 december 2019

¹⁷ Document Westerveld - RES 1.0 - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)

Het Manifest zonneparken Noord-Nederland is opgesteld door EnergieVanOns, de Natuur en Milieufederatie Drenthe, de Natuur en Milieufederatie Groningen, De Friese Milieufederatie, De Groninger Energiekoepel, Ús Koöperaasje en De Drentse Koepel Energie Initiatieven en bevat 7 vuistregels voor overheden en ontwikkelaars:

- *besparen en opwekken moeten hand in hand gaan;*
- *ontwikkel vanuit de regionale energiebehoefte en niet vanuit grondposities en aansluitingen op het elektriciteitsnetwerk;*
- *wees zuinig op ruimte: Geef prioriteit aan zon op daken, bedrijventerreinen, geluidswallen en verweesde gronden;*
- *elk zonnepark wordt samen met bewoners ontworpen en landschappelijk ingepast;*
- *deel de opbrengsten op een eerlijke manier;*
- *ondersteun de lokale energie beweging;*
- *elk zonnepark in het landelijk gebied moet toegevoegde waarde hebben voor landschap en biodiversiteit.*

Het project voldoet op diverse aspecten niet aan de gestelde vuistregels.

4.4 Provinciale Omgevingsverordening Drenthe

In de POV Drenthe 2018 is een specifieke regeling opgenomen omtrent de realisatie van zonneakkers binnen de provincie Drenthe (art. 2.24). Hierin zijn diverse ruimtelijke randvoorwaarden opgenomen, waaruit kan worden opgemaakt dat aansluiting bij deze voorwaarden essentieel is om een goede landschappelijke inpassing te borgen. Op diverse belangrijke gronden is het project in strijd met de gestelde ruimtelijke randvoorwaarden. De meest relevante worden aangehaald:

“er sprake is van een combinatie met andere functies of van een meerwaarde voor andere provinciale doelen en belangen”

Gelet op de diverse maatschappelijke opgaven die een invloed hebben op de invulling van het landelijk gebied, kan worden gesteld dat ruimte schaars is en derhalve is meervoudig ruimtegebruik essentieel. Er wordt in de ruimtelijke onderbouwing betoogd dat het een natuurontwikkelingsproject betreft. Echter, het ontwerp voor het zonnepark heeft een overwegend industrieel karakter, daar waar 80% van de projectlocatie wordt bebouwd met bouwwerken, waardoor relatief weinig oppervlakte kan worden ingezet voor natuurontwikkelingsdoelstellingen. De gronden onder de panelen worden weliswaar ingericht ten behoeve begrazing, maar niet kan worden gesteld dat dit optimaal bijdraagt aan natuurdoelstellingen (dit kan binnen de huidige agrarische bestemming ook). Gelet op de omvang van het project en de industriële uitstraling, zal een aantasting en onderbreking worden gedaan aan investeringen in de natuurlijke- en recreatieve waarden van het (omliggende) gebied. De ervaring van een natuurrijk en landelijk buitengebied wordt verder belemmerd door de aanwezigheid van hekwerken en technische voorzieningen rondom de zonnepanelen. Het gebied is niet langer toegankelijk en wordt niet langer door flora, fauna en de mens als natuurrijk landschap ervaren.

met het oog op zorgvuldig ruimtegebruik rekening wordt gehouden met de beschikbare netcapaciteit en de afstand van de zonne-akker tot beschikbare aansluitingspunten;

Het beoogde zonnepark ligt in landelijk gebied met weinig grote energieverbruikers in de directe omgeving. Daarnaast ligt het in een gebied waar op dit moment geen netwerkcapaciteit is. Het duurt tot minimaal 2027 tot hier verandering in komt. De dichtstbijzijnde netwerkaansluiting (HS) is gelegen op 11 km afstand. Daarmee voldoet het op deze aspecten niet aan het uitgangspunt van zuinig ruimtegebruik.

Een ruimtelijk plan dat voorziet in de realisatie van zonne-akkers met een grotere oppervlakte dan 140 m² neemt de maximale gemeentelijke oppervlakte in acht, wat voor de gemeente Westerveld neerkomt op maximaal 28 hectare aan zonnepark.

De totaaloppervlakte van voorliggend project bedraagt ca. 46,7 hectare en overschrijdt daarmee ruimschoots het maximum oppervlakte wat als ruimtelijk acceptabel wordt geacht voor een voor een plattelandsgemeente met veel cultuurlandschappen, landbouwgronden en natuurgebieden. Hierbij

speelt mee dat door het ontbreken van een Visie zonne- en windenergie niet kan worden gesteld dat een dergelijke omvang noodzakelijk is. Er kunnen andere vormen van grootschalige opwek blijken, met een aanzienlijk mindere belasting van de schaarse ruimte. Een dergelijke afweging is niet aangetoond in de aanvraag, wat er toe resulteert dat niet kan worden gesteld dat sprake is van zorgvuldig ruimtegebruik.

5. Onvoldoende zwaarwegende belangen

Er is sprake van netcongestie in de provincie Drenthe, inhoudende dat door de sterke groei van hernieuwbare energie er meer opwek plaatsvindt dan het elektriciteitsnetwerk kan opnemen. Dit heeft tot gevolg dat er momenteel geen nieuwe aansluitingen worden gerealiseerd door de netbeheerders. In de provincie Drenthe komen er tot 2030 in totaal 3 nieuwe hoogspanningsstations bij en worden 10 stations fors uitgebreid¹⁸. Daarnaast wordt er door de Rijksoverheid en provincies gewerkt aan een Actieplan Netcongestie^{19,20}.

In de stukken wordt aangegeven te beschikken over aansluitcapaciteit, gelet op afspraken met Enexis over een aansluiting op onderstation Beilen. Uit de stukken bij de aanvraag omgevingsvergunning blijkt echter niet hoe concreet deze afspraken zijn, of hier een deadline aan verbonden zit en voor hoeveel netcapaciteit er afspraken zijn. Gelet op de actuele onzekerheid omtrent netcapaciteit, kan het al beschikken van een aansluiting een zwaarwegend belang zijn. Laat onverlet dat in het kader van een zorgvuldige belangenafweging en het motiveringsbeginsel een goede ruimtelijke ordening in acht dient te worden genomen.

Er wordt geen dusdanig zwaar belang gezien, dat het gerechtvaardigd zou zijn dat voorbij mag worden gegaan aan een goede ruimtelijke ordening. Hierbij weegt zwaar dat het project op diverse zwaarwegende aspecten – procedureel en inhoudelijk – niet voldoet aan een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast speelt mee dat er momenteel veel urgentie wordt gezet op vergroting van het elektriciteitsnetwerk, waardoor het aannemelijk is om te verwachten dat het praktische voordeel op afzienbare termijn niet meer van toepassing is.

Conclusie

Uit de beoordeling is gebleken dat het project op zowel procedurele als inhoudelijke gronden niet kan voldoen aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening. Dit is een voorwaarde om een omgevingsvergunning te mogen verlenen op basis van artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 3° Wabo. Om deze reden kan geen medewerking worden verleend aan het initiatief en dient de aanvraag omgevingsvergunning te worden geweigerd.

¹⁸ [Landelijke primeur openstellen 'vluchstrook' in provincie Drenthe - Enexis \(enexisgroep.nl\)](#)

¹⁹ [Provincie en gemeente belangrijk voor oplossen netcongestie \(binnenlandsbestuur.nl\)](#)

²⁰ [Doel zonne- en windenergie 2030 blijft haalbaar \(binnenlandsbestuur.nl\)](#)

Overige Wabo-activiteiten (art 2.10 en 2.11)

Op de aanvraag omgevingsvergunning zijn naast de activiteit 'Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening' (artikel 2.1, lid 1, onder c Wabo) tevens de activiteiten 'bouwen' (artikel 2.1, lid 1, onder a Wabo) en 'aanleg' (artikel 2.1, lid 1, onder b Wabo) van toepassing. Nu is gebleken dat er sprake is van een onoverkomelijke weigeringsgrond voor de activiteit 'handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening', komen ook de activiteiten 'bouwen' en 'aanleg' niet voor een omgevingsvergunning in aanmerking. Dit gelet op de onlosmakelijkheid vereiste, welke stelt dat onlosmakelijk samenhangende activiteiten in één keer moeten worden aangevraagd (artikel 2.7, lid 1 Wabo).

Wabo-activiteit 'Bouwen' (2.10 Wabo)

Op basis van artikel 2.10 Wabo dient de omgevingsvergunning te worden geweigerd voor de Wabo-activiteit 'Bouwen', nu is gebleken dat de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan (lid 1, onder c) en uit voorgaande is gebleken dat toepassing van artikel 2.12 'Planologisch strijdig gebruik' niet mogelijk is (lid 2). Volledigheidshalve:

- Nu op basis van strijdigheid met een goede ruimtelijke ordening medewerking aan de aanvraag dient te worden geweigerd, is het project niet voorgelegd aan de welstandscommissie (art. 2.10, lid 1, onder d Wabo).
- Er wordt opgemerkt dat de aanvraag voldoende is om te kunnen beoordelen, maar nog niet volledig voldoet aan de wettelijke indieningsvereisten als gesteld vanuit de Mor. Dit betreft een op onderdelen onjuiste en niet-actuele AERIUS-berekening/-rapport en ontbreken vormvrije aanmeldnotitie MER. Nu de aanvraag omgevingsvergunning wordt geweigerd, wordt het onevenredig zwaar geacht om de betreffende ontbrekende gegevens op te vragen.

Wabo-activiteit 'Aanleg' (2.11 Wabo)

In sommige gevallen moet worden voorkomen dat grond dat valt onder een bestemmingsplan minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de bestemming. In die gevallen kunnen we bepalen dat het verboden is om binnen daartoe aangegeven gebied, zonder of in afwijking van een vergunning, bepaalde werken (geen bouwwerken zijnde) of werkzaamheden uit te voeren (artikel 2.11, lid 1 Wabo).

In het bestemmingsplan worden de volgende werkzaamheden - voor zover relevant voor dit project – omgevingsvergunningplichtig gesteld (artikel 6, lid F, onder 1):

- lid a: planten, kappen en rooien van houtwallen en/of singels of bosjes;
- lid c: dempen of graven van sloten of andere watergangen;
- lid e: afgraven, ophogen of egaliseren van gronden;
- lid g: aanbrengen oppervlakte verharding van meer dan 250m²;
- lid j: aanleggen ondergrondse energietransport en/of communicatielidingen.

Op basis van artikel 6, lid F, onder 3 moet de omgevingsvergunning voor de activiteit 'Aanleg' worden geweigerd als het werk (geen bouwwerk zijnde) of de werkzaamheid in strijd is met de wijze waarop met het plan de aan de gronden toegekende doeleinden worden nagestreefd. Nu is gebleken dat de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan en uit voorgaande is gebleken dat toepassing van artikel 2.12 'Planologisch strijdig gebruik' niet mogelijk is, dient op basis van artikel 2.11, lid 2 Wabo de omgevingsvergunning te worden geweigerd voor de Wabo-activiteit 'Aanleg'.

Bijlage 3

GroenLeven B.V.
De heer M. Mosterman
Lange Marktstraat 5
8911 AD LEEUWARDEN

Datum
22 maart 2023

Zaaknummer
330791

Uw brief
25 juni 2022

Uw kenmerk
GL180404

Onderwerp
Ontwerp weigeringsbesluit zonnepark Oude Willem

U heeft op 25 juni 2022 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor de realisatie van een zonnepark (zon-op-land) - voor een periode van 30 jaar - met een totaalomvang van 46,7 hectare (opwek van 37 MWp) met in combinatie natuurontwikkeling. De projectlocatie is gelegen aan de Bosweg in Oude Willem. Wij hebben uw aanvraag geregistreerd onder zaaknummer 330791. Bijgaand sturen wij u het ontwerp weigeringsbesluit.

Weigeren omgevingsvergunning

Burgemeester en wethouder zijn voornemens om de omgevingsvergunning te weigeren. Hierbij sturen we u het ontwerpbesluit met de motivering.

Publicatie

We publiceren het ontwerpbesluit in week 12 in de lokale huis-aan-huis krant De Westervelder Wolder Courant, op onze website en het Gemeenteblad. De terinzagelegging loopt van 23 maart 2023 tot en met 4 mei 2023. Gedurende deze periode kan een ieder een zienswijze indienen (3.12, lid 5 Wabo).

Meer informatie

Als u nog vragen heeft, kunt u contact opnemen met de gemeente via telefoonnummer 14 0521 en via info@gemeentewesterveld.nl.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

D.B. Bruijn-van den Berg
secretaris

H. Jager
burgemeester

Ontwerp weigering omgevingsvergunning

Diever, 22 maart 2023

Burgemeester en wethouders hebben op 25 juni 2022 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ontvangen voor de realisatie van een zonnepark (zon-op-land) - voor een periode van 30 jaar - met een totaalomvang van 46,7 hectare (opwek van 37 MWp) met in combinatie natuurontwikkeling. De projectlocatie is gelegen aan de Bosweg in Oude Willem. Wij hebben uw aanvraag geregistreerd onder zaaknummer 330791.

Ontwerpbesluit

Burgemeester en wethouders zijn voornemens om, gelet op de artikelen 2.1, 2.10 en 2.12, lid 1, onder a, sub 3° Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de omgevingsvergunning te weigeren. De volgende Wabo-activiteiten maken onderdeel uit van de aanvraag omgevingsvergunning en daarmee de beoordeling:

- Bouwen van een bouwwerk
(2.1, lid 1, onder a Wabo)
- Aanleg
(2.1, lid 1, onder b Wabo)
- Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening
(2.1, lid 1, onder c Wabo)

Bijgevoegde documenten

De volgende documenten worden meegezonden met het besluit en zijn als gewaarmerkte stuk bijgevoegd:

- Bijlage 1 Toetsing bestemmingsplan
- Bijlage 1 Omzetten procedure brief inclusief bestemmingsplantoets d.d. 15-07-2022
- Bijlage 2 Ontvankelijkheid brief d.d. 16-08-2022
- Bijlage 3 Kaart brandveiligheidsvoorzieningen Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 4 Uitkomst internetmodule AIM Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 5 Kaart met oppervlakten POV Drenthe Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 6 Rapport uitgangspunten AERIUS Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 7 Toets ruimtelijk beleid Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 8 Notitie documentatie verzoek aanvulling informatie d.d. 26-09-2022
- Bijlage 9 AERIUS_bijlage_Diever_B_4055_Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage10 Toelichting aanvraag omgevingsvergunning Westerveld_v2_Diever_B_4055_Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 11 Kaart_Waterbalans_Diever_B_4055_Diever d.d. 26-09-2022

- Bijlage 12 Foto_Kleur_en_materiaalgebruik_transformator_Diever_B_4055_Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 13 Watertoets uitgangspunten_Natuurontwikkeling en energieopwekking Bosweg Hoogersmilde d.d. 15-11-2022
- Bijlage 14 Transformator detail d.d. 25-06-2022
- Bijlage 15 Plattegrond bouwwerken d.d. 25-06-2022
- Bijlage 16 Hoofdlijn van de constructie d.d. 25-06-2022
- Bijlage 17 Dwarsprofielen werken en werkzaamheden d.d. 25-06-2022
- Bijlage 18 Technische tekening werken en werkzaamheden d.d. 25-06-2022
- Bijlage 19 Graafwerkzaamheden binnen locatie gemarkeerd als middelhoge verwachting d.d. 25-06-2022
- Bijlage 20 Natuurtoets natuurontwikkeling i.c.m. energie opwekking gemeente Westerveld d.d. 25-06-2022
- Bijlage 21 Plankaart natuurontwikkeling met energieopwekking gemeente Westerveld d.d. 25-06-2022
- Bijlage 22 Landschappelijk inpassingsplan natuurontwikkeling met energieopwekking Westerveld d.d. 25-06-2022
- Bijlage 23 Ingediende aanvraag/melding omgevingsvergunning, Diever B 4055 d.d. 25-06-2022

Zienswijzen en adviezen

Het ontwerpbesluit met bijbehorende stukken worden op grond van de Algemene wet bestuursrecht met ingang van 23 maart 2023 ter inzage gelegd. U kunt binnen zes weken na start van de ter inzage termijn eventuele zienswijzen tegen of adviezen over het ontwerpbesluit indienen bij het college van burgemeester en wethouders, Postbus 50, 7970 AB Havelte.

22 maart 2023

4 / 17

Inhoudsopgave omgevingsvergunning

Procedureel.....	5
Wabo-activiteit ‘Planologisch strijdig gebruik’ (artikel 2.12).....	7
Overige Wabo-activiteiten (art 2.10 en 2.11).....	16

Procedureel

Ontvankelijkheid

Artikel 2.8 van de Wabo biedt de grondslag voor een geharmoniseerde regeling van de indieningsvereisten. Dit betreft de gegevens en bescheiden die bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moeten worden gesteld om tot een ontvankelijke aanvraag te komen. De regeling is uitgewerkt in paragraaf 4.2 van het Bor, met een nadere uitwerking in de Ministeriele regeling Omgevingsrecht (Mor).

Na ontvangst van de aanvraag hebben wij deze aan de hand van de Mor getoetst op ontvankelijkheid. Daarbij is gebleken dat een aantal gegevens ontbrak (zie brief 16 augustus 2022). Een aanvraag omgevingsvergunning mag formeel pas in behandeling worden genomen zodra alle relevante gegevens en bescheiden zijn bijgevoegd. Op grond van de Awb is het bevoegde gezag verplicht de aanvrager de gelegenheid te geven om de aanvraag omgevingsvergunning aan te vullen. Met onze brief van 16 augustus 2022 bent u in de gelegenheid gesteld om de ontbrekende gegevens vóór 27 september 2022 aan te leveren. De gegevens zijn (grotendeels)¹ aangevuld op 26 september 2022 aangevuld. De aanvraag met aanvulling bevat voldoende informatie om in behandeling te mogen nemen.

Ter inzage legging – PM²

Tussen 23 maart 2023 en 4 mei 2023 heeft een ontwerp van deze beschikking ter inzage gelegen en zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen. Van deze gelegenheid is [wel / geen] gebruik gemaakt.

Vorbereidingsprocedure

De van toepassing zijnde voorbereidingsprocedure op een aanvraag omgevingsvergunning wordt wettelijk bepaald door artikel 3.10 van de Wabo. Er is sprake van de uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) indien een aanvraag omgevingsvergunning betrekking heeft op artikel 2.1, eerste lid, onder c van de Wabo en deze activiteit slechts vergund kan worden met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3°.

Uit de bestemmingsplantoets is gebleken dat het project in strijd is met het bestemmingsplan (zie 'planologische toets'). In het bestemmingsplan is geen afwijkingsbevoegdheid opgenomen voor de aangevraagde activiteit (artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 1° Wabo). Ook omschrijft de zogenoemde kruimelgevallenregeling de aangevraagde activiteit niet (artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 2° Wabo jo. Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 4). Derhalve blijft artikel 2.12 eerste lid, onder a, sub 3° Wabo over. Dit betekent dat, zoals u ook is toegelicht in onze brief van 15 juli 2022, uw aanvraag omgevingsvergunning moet worden voorbereid conform de uitgebreide (uniforme openbare) voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb).

¹ Zie 'Overige Wabo-Activiteiten (art 2.10 en 2.11)'

² Pro memorie post, wordt ingevuld na de terinzagelegging.

Beslistermijn

De aanvraag omgevingsvergunning wordt voorbereid conform uitgebreide voorbereidingsprocedure met een wettelijke beslistermijn van 26 weken na datum ontvangst aanvraag omgevingsvergunning. De aanvraag omgevingsvergunning is ingediend op 25 juni 2022. Op 16 augustus 2022 zijn aanvullende gegevens opgevraagd, welke op 26 september 2022 zijn ingediend. Daarmee is de aanvraag omgevingsvergunning, op grond van artikel 4:15 Awb, met 41 dagen opgeschort. De wettelijke beslistermijn is daarmee verschoven tot 3 februari 2023. Er is (nog) geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid de beslistermijn met zes weken te verlengen.

Bevoegd gezag

De projectlocatie is geheel gelegen binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Westerveld. Het college van burgemeester en wethouders is in beginsel het bevoegde gezag om te besluiten op een aanvraag omgevingsvergunning. Op basis van artikel 2.27 Wabo is bepaald dat een omgevingsvergunning niet eerder wordt verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. In artikel 6.5, lid 1 Besluit omgevingsrecht (Bor) is opgenomen dat de gemeenteraad moet hebben verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft (VVGB). Op grond van artikel 6.5, lid 2 Bor mag een VVGB slechts worden verleend indien is gebleken dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Op 7 maart 2023 heeft de gemeenteraad besloten om geen VVGB af te geven. Voor de motivering wordt verwezen naar het raadsbesluit kenmerk 2023_PAW_00019 d.d. 7 maart 2023.

Beroep en voorlopige voorziening

Na besluitvorming treedt de beschikking in werking met ingang van de dag na afloop van de termijn voor het indienen van een beroepsschrift.³ Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking beroep aantekenen. Het indienen van een beroepsschrift schorst de werking van het besluit niet. Hebben u of derde belanghebbenden er veel belang bij dat dit besluit niet inwerking treedt, dan kan een voorlopige voorziening worden gevraagd. Wanneer een voorlopige voorziening wordt aangevraagd treedt de beschikking pas in werking nadat hierover een beslissing is genomen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

D.B. Bruijn-van den Berg
secretaris

H. Jager
burgemeester

³ Op grond van de Awb (artikel 7:1, lid 1, onder g jo. bijlage 1) kan geen bezwaar worden gemaakt tegen een besluit waarop een verklaring van geen bedenkingen, als bedoeld in artikel 2.27 Wabo, van toepassing is, maar dient direct beroep te worden ingesteld bij de rechtbank.

Wabo-activiteit 'Planologisch strijdig gebruik' (artikel 2.12)**Planologische toets**

De projectlocatie is gelegen in het buitengebied van de gemeente Westerveld. Bij uitspraak van de ABRvS op 6 augustus 2014 zijn de agrarische bestemmingen vernietigd uit het bestemmingsplan 'Buitengebied' (vastgesteld juli 2012)⁴. Dit betekent dat er voor de projectlocatie (die geheel de bestemming agrarisch-2 had in voorgenoemd bestemmingsplan) moet worden terugvallen op het daarvoor geldende onherroepelijke bestemmingsplan.

Het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde' (december 1995) is het nu geldende bestemmingsplan voor de projectlocatie. Hierbinnen heeft de projectlocatie de bestemming 'Heide-ontginningsgebied' (art. 6). Deze gronden zijn bestemd voor:

- uitoefening van het agrarisch bedrijf;
- dagrecreatief medegebruik;
- infrastructurele voorzieningen;
- doeleinden van landschap en natuur, zijnde het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de landschappelijke en natuurlijke waarden van het heide-ontginningsgebied;
- doeleinden van bosbouw.

Binnen deze bestemming zit een volgordelijkheid in de onderlinge rangorde van de functies (zie 'schema rangorde functies' in bijlage I). Hieruit valt op te maken dat agrarisch (bedrijfsmatig) gebruik nevensgeschikt is aan bosbouw, landschap en natuur. Dit houdt in dat de functies in een evenwichtige verdeling met elkaar moeten kunnen plaatsvinden. Tevens wordt in dit bestemmingsplan gewerkt met functietyperingen (zie figuur 4b in bijlage I). De projectlocatie en het omliggende gebied zijn gelegen binnen de functie 'bosgebied met natuur-, landschaps- en recreatiefunctie', waarbij de projectlocatie specifiek wordt aangeduid met de functieaanduiding 'met plaatselijk landbouwgronden'. Binnen deze functieaanduiding wordt gestreefd naar handhaving van een landbouwfunctie (artikel 6, onder B, lid 2.2.1.2).

Bij de vraag of (voorgenomen) gebruik in strijd is met het bestemmingsplan, moet gekeken worden naar de ruimtelijk relevante aspecten van dat gebruik, die veelal worden vertaald in de ruimtelijke uitstraling van een bepaalde activiteit op de omgeving. Ook dient te worden gekeken naar het primaire doel dat het project dient. Ten aanzien van de ruimtelijke uitstraling dient gekeken te worden naar de 'aard, omvang en intensiteit' van het gebruik⁵.

Gelet op de omvang van het aan te leggen zonnepark – 37 hectare aan bouwwerken excl. hekwerk en transformatorhuisjes - kan worden gesteld dat dit primair een bedrijfsmatige functie betreft en dat natuur- en landbouwonwikkeling ondergeschikt zijn (projectlocatie wordt voor 80% bebouwd met bouwwerken). Het project heeft derhalve geen relatie met de landbouwfunctie die conform het bestemmingsplan is gegeven aan de projectlocatie. De aanvraag betreft de aanleg van een geheel

⁴ Zie uitspraak ABRvS ECLI:NL:RVS:2014:2942 d.d. 6 augustus 2014

⁵ Zie de uitspraak van 21 juli 2010 en de bijbehorende noot van Nijmeijer, ABRvS 24 juni 2009, nr. 200808557/1/H1, en ABRvS 3 november 2010, nr. 201001402/1/H1

zonnepark, waarbij zowel de zonnepanelen als de omzetting van agrarisch naar natuur een aanzienlijke impact heeft op het landschap. Door de aanleg van een zonnepark en omzetting naar natuur kan de landbouwfunctie, welke primair dient te zijn binnen de projectlocatie conform het bestemmingsplan, niet worden gehandhaafd.

Er kan worden gesteld dat het project in strijd is met het vigerende bestemmingsplan en daarmee de activiteit 'planologisch strijdig gebruik' (art. 2.1, lid 1 onder c Wabo) van toepassing is. Dit houdt in dat er moet worden beoordeeld of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening, een vereiste om te mogen afwijken van het bestemmingsplan.

Inhoudelijke beoordeling

1. Aantasting landschap

Ontwikkelingen, onder andere ten aanzien van opwek van duurzame energie, mogen geen afbreuk doen aan de beleefbaarheid en herkenbaarheid van het authentieke, kleinschalige landschap. Zonneakkers dienen op een passende wijze te worden geïntegreerd in het landschap, passend bij de schaal- en omvang van het landschap en met aansluiting op de waarden en functies van het gebied. Een integrale benadering met multifunctioneel ruimtegebruik, des te meer voor een zonnepark met een dusdanige omvang, is hierbij essentieel.

Omwille van het voorgaande is op 1 februari 2021 door Het Oversticht het rapport 'Energietransitie in het Westerveldse landschap' opgeleverd. Dit heeft geresulteerd in een indeling van drie categorieën gebieden, namelijk: gebieden waar het absoluut niet inpasbaar is (kwetsbaar gebied), gebieden die zich meer lenen voor kleinschalige initiatieven (maatwerk en afwegingen) en gebieden waar kansen liggen voor grootschalige opwek. Hierbij is advies gegeven over waar, hoe en onder welke randvoorwaarden grootschalige energieopwekking met zon en/of wind in de gemeente Westerveld kan worden gerealiseerd, met zo weinig mogelijk negatieve impact op het landschap. Op 1 juni 2021 heeft de gemeenteraad besloten "*Het rapport 'Energietransitie in het Westerveldse landschap' als richtinggevend document te gebruiken voor het gesprek met de samenleving*"⁶. Daarmee kan worden verondersteld dat in het kader van de ruimtelijke beoordeling van het project de ruimtelijke uitgangspunten als genoemd in dit rapport in ogenschouw dienen te worden genomen.

In het landschap van Westerveld zijn enkele plekken te duiden als 'plekken met grootschalige activiteit'. Binnen de gemeente, maar ook in relatie tot de buurgemeenten. Hierbij wordt geduid; clusters van bedrijvigheid, het defensieterrein, de zandwinplas aan de oostzijde, het kanaal in relatie tot de snelweg en grootschalige ontwikkelingen bij de buurgemeente Meppel. Deze landschappen lenen zich vanuit de huidige sfeer en grote activiteit voor een doorontwikkeling op grotere schaal met nieuwe technische toevoegingen. Op dergelijke locaties zou grootschalige energieopwekking tot maximaal schaal L (2,5 tot 8 hectare), onder voorwaarden, landschappelijk verdedigbaar zijn. Het voorgenomen project is niet gelegen binnen deze 'landschappelijk kansrijke gebieden', maar juist in een gebied dat als landschappelijk kwetsbaar is beoordeeld (rood). Daarbij overstijgt het

⁶ [Document Westerveld - Voorstel Energietransitie in het Westerveldse Landschap.pdf - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

ruimschoots (46,7 hectare) de schaalomvang die als landschappelijk passend wordt beschouwd voor een plattelandsgemeente met veel cultuurlandschappen, landbouwgronden en natuurgebieden, namelijk tot maximaal 8 hectare. Gelet op de enorme omvang van het project in combinatie met een ligging in een kwetsbaar gebied, wordt gesteld dat het project afbreuk zal doen aan de landschapswaarden van het gebied.

2. *Natuurnetwerk Nederland*

Het perceel is gelegen binnen en omringd door het Natuurnetwerk Nederland. Dit netwerk omvat een landelijk ecologisch netwerk, gevormd door kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en ecologische verbindingzones. Het netwerk heeft als doel natuurgebieden beter met elkaar te verbinden. Derhalve is in het provinciaal beleid vastgelegd dat op een perceel begrenst als NNN geen ontwikkelingen mogen plaatsvinden die omzetting naar de natuurfunctie onomkeerbaar belemmeren en de wezenlijke kenmerken en waarden van NNN significant aantasten.

Door de aanzienlijke omvang aan bebouwing (80% van de projectlocatie) zal er – voornamelijk het gebied onder de panelen - sprake zijn van beperkte natuurontwikkelingsmogelijkheden. In de bijgevoegde 'Natuurtoets natuurontwikkeling' wordt slechts summier omschreven dat het projectgebied ingericht wordt conform natuurdoeltype N00.01 'Nog om te vormen naar natuur'. Er wordt niet ingegaan op de mogelijke belemmeringen van de bouwwerken op de verbindingfunctie van dit gebied binnen NNN. Tevens wordt niet ingegaan op mogelijke reële alternatieve locaties (buiten NNN) die mogelijk minder impact hebben op de natuurdoelstellingen. Dit is vanuit provinciaal beleid een voorwaarde (artikel 2.29 POV Drenthe). De onttrekking van agrarische gronden kan, zoals in de onderbouwing wordt geschreven, positief bijdragen aan de natuurdoelstellingen. Echter, niet kan worden gesteld dat het project bijdraagt aan een actuele specifieke natuurlijke gebiedsopgave of voldoende inzet op een combinatie van maatschappelijke opgaven. Agrarische gronden gelegen binnen NNN komt veelvuldig voor. Er zijn vormen van landbouw die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de biodiversiteit. Niet kan worden gesteld dat het project een noemenswaardige specifieke meerwaarde van de biodiversiteit oplevert. Daarnaast; Oude Willem, waaronder de projectlocatie, is in het wijzigingsbesluit Natura 2000 in 2019 als Vogelrichtlijngebied opgenomen. Dit ter compensatie van het schrappen van de aanwijzing Natura 2000 op de Bosberg. De Bosberg is habitat voor onder andere de Wespandief. In de ruimtelijke onderbouwing wordt voorbij gegaan aan de mogelijke gevolgen van het project op dit habitat. Daarmee is geen zekerheid verkregen dat het leefgebied van (prooien voor) de Wespandief niet wordt aangetast.

Vanwege de hoge natuur- en landschapswaarde van het gebied, vormt de aanleg van een grootschalig zonnepark door haar verschijningsvorm een aantasting en onderbreking van de natuurwaarden van het plangebied en de natuurwaarden van het omliggende gebied.

3. *Ontbreken alternatievenonderzoek*

Er is een grote opgave op het gebied van verduurzaming. Dit betekent echter niet dat ongelimiteerd projecten voor grootschalige energieopwekking kunnen worden gerealiseerd. Dit heeft een grote impact op het landschap en de samenleving. Ruimtelijke randvoorwaarden zijn essentieel om deze opgave op een passende manier te integreren in het landschap. Derhalve wordt momenteel een Visie

zonne- en windenergie Westerveld ontwikkeld⁷. Het verdient de nadrukkelijke voorkeur een dergelijk traject én beleid af te wachten om op die manier de potentie van gronden voor de inrichting van grootschalige opwek van energie beter te kunnen wegen en hiervoor (planologische) ruimte te bieden. Bovendien zal alsdan meer en beter over het benodigde draagvlak kunnen worden beschikt.

Een project van een dergelijke omvang, dat een groot maatschappelijke en landschappelijke impact heeft, kan niet op zichzelf worden beoordeeld, maar dient in een breed perspectief te worden beschouwd. Hierbij weegt extra zwaar dat het voorgenomen initiatief de gehele beleidsmatige ruimte opteert (zie hieronder). In de ruimtelijke onderbouwing wordt de voorgenomen ontwikkeling alleen opzichzelfstaand beoordeeld en wordt niet afgewogen ten opzichte van mogelijke alternatieve locaties en/of alternatieve vormen van grootschalige energieopwekking binnen de gemeentegrenzen. Dat u als initiatiefnemer alleen hier (potentieel) eigendom heeft, kan in het kader van een goede ruimtelijke ordening geen argumentatie zijn om alleen deze projectlocatie te beoordelen. In het licht van een goede ruimtelijke ordening dient het bestaan van alternatieven te worden afgetast op het moment dat op voorhand helder is dat door het verwezenlijken van een alternatief een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met minder bezwaren⁸. Door het ontbreken van een Visie zonne- en windenergie, ontbreekt een uitgebreid alternatievenonderzoek omtrent de meest passende wijze van opwek (wind versus zon) afgezet tegen de landschapstypen (meest geschikt gebied voor grootschalige opwek). Er is met het voorgenomen project geen sprake van zorgvuldig ruimtegebruik.

In de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018 is een maximum oppervlakte van 28 hectare aan zonneparken opgenomen voor de gemeente Westerveld. Daarmee wordt beleidsmatige schaarse gecreëerd⁹. In het bestuursrecht geldt voor de verdeling van schaarse rechten de norm dat andere gegadigden, op het moment dat er ruimte ontstaat een recht te verlenen, de mogelijkheid moet worden geboden mee te dingen naar het schaarse recht¹⁰. Deze verplichting vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel¹¹. Dat beginsel dwingt tot het bieden van gelijke kansen. Het college is ermee bekend dat er meerdere potentiële gegadigden zijn met de wens tot realisatie van een grootschalig zonnepark binnen de gemeente. Deze partijen zijn – gelet op de op 3 juli 2018 door de gemeenteraad aangenomen motie ‘Visie zonne- en windenergie’¹² – erop gewezen dat er moet worden gewacht op vaststelling van de Visie zonne- en windenergie. Als initiatiefnemer heeft u – na ontmoediging via gesprekken en brieven – besloten om de Visie zonne- en windenergie niet af te wachten en een aanvraag omgevingsvergunning in te dienen. Met dit project zou de gehele beleidsmatig beschikbare ruimte worden opgenomen en wordt andere partijen geen gelijke kans geboden. Dit verenigt zich niet met het gelijkheidsbeginsel.

⁷ De gemeenteraad heeft op 29 november 2022 de startnotitie Visie zonne- en windenergie vastgesteld ([Document Westerveld - Raadsvoorstel vaststellen startnotitie Visie zonne- en windenergie - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#))

⁸ Uitspraak ABRvS ECLI:NL:RVS:2019:1746 d.d. 29 mei 2019

⁹ [Schaarse rechten bij gebiedsontwikkeling: de rol van beleid en grondeigendom · Tijdschrift voor Omgevingsrecht · Open Access Advocate \(budh.nl\)](#)

¹⁰ [Schaarse vergunningen - Ten Holter Noordam advocaten](#)

¹¹ [Algemene beginselen van behoorlijk bestuur | Advocaten Vastgoed \(advocatenvastgoed.nl\)](#)

¹² [Document Westerveld - Motie Visie zonne- en windenergie AANGENOMEN.pdf - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

Het doel van de Regionale Energiestrategie (RES) is dat de landelijke opgave voor grootschalige opwek aan zonne- en windenergie wordt behaald, waarbij er oog is voor een evenredige regionale verdeling. Vanuit de RES Drenthe 1.0 is een verdeling over de Drentse gemeenten overeengekomen, welke is vertaald in het provinciaal beleid. De verdeling over de gemeenten is ingegeven vanuit een evenredige verdeling van de lasten. Tevens draagt het bij aan stimulering van vormen van grootschalige energieopwekking met een zo min mogelijke aantasting van het landschap. Het voorgenomen project overstijgt ruimschoots de maximale oppervlakte van 28 hectare aan zonneparken die aan de gemeente Westerveld is toebedeeld. Daarmee kan worden verwacht dat met het voorgenomen project het landschap van Westerveld, in verhouding tot de provinciale verdeling, onevenredig zwaar wordt geraakt. Dit is in het kader van zorgvuldig ruimtegebruik niet verdedigbaar.

4. Strijdigheid ruimtelijkbeleid

Omdat de Visie zonne- en windenergie nog niet is vastgesteld en daarmee beleid voor grootschalige energieopwekking ontbreekt, wordt het project afgezet tegen de huidige beleidskaders.

4.1 Omgevingsvisie Westerveld

In februari 2022 is de Omgevingsvisie van de gemeente Westerveld vastgesteld. De omgevingsvisie is de integrale langetermijnvisie op de ontwikkeling van onze gemeente en gaat over de hele fysieke leefomgeving. In de visie is het volgende opgenomen omtrent de Visie zonne- en windenergie: *“Door verschillende ontwikkelingen – de energietransitie en ontwikkelingen in de agrarische sector – komt zowel het uiterlijk van de groene omgeving als de biodiversiteit onder druk te staan. De landelijke uitstraling is onderdeel van het DNA van Westerveld en maakt dat er een belangrijke taak ligt dit te behouden. Dit is dan ook één van de thema's die terugkomt in het nieuwe duurzaamheidsbeleid dat de gemeente aan het opstellen is (Startnotitie Duurzaamheid).”* en *“De energietransitie is dermate complex dat samenwerking met de samenleving hierin geboden is. We vinden het belangrijk dat de opbrengsten ten goede komen aan de lokale gemeenschap, lokale ondernemers en terrein behorende organisaties.”*. Naast algemene strategische keuzes, worden er in de visie ook gebiedsspecifieke keuzes gemaakt. De projectlocatie is gelegen binnen het gebiedskompas “Natuurgebieden”, waarin wordt gesteld dat deze gebieden zich typeren door weinig bebouwing. Om balans te behouden, zijn (nieuwe) functies naast natuur in deze gebieden beperkt mogelijk en dienen deze nieuwe functies bij te dragen aan de huidige dynamiek functies (evenwichtige verdeling van landbouw, recreatie en natuur) van het gebied.

Met het voorgenomen project wordt ruim 46 hectare aan landbouwareaal onttrokken door toevoeging van ruim 37 hectare aan bebouwing (bouwwerken, geen gebouwen zijnde) en daarnaast natuurontwikkeling. Een dergelijke toename aan bebouwing staat niet in balans met de huidige inrichting van het gebied, omdat zonneparken door hun uiterlijke verschijningsvorm (oppervlakte, hoogte, materialisatie, kleurstelling en structuur) een meer industrieel karakter hebben. Dit zal een aantasting opleveren van het landschap en de huidige dynamiek binnen dit gebied. Daarnaast kan niet worden gesteld dat er sprake is van een zorgvuldige belangenafweging, waaruit het belang van deze aanzienlijke onttrekking aan landbouwgronden opweegt tegen het belang van realisering van dit project op deze locatie.

4.2 Ontbreken maatschappelijke uitvoerbaarheid

Op 22 december 2020 heeft de gemeenteraad de duurzaamheidsnotitie 'Samenwerken aan Duurzaamheid' vastgesteld¹³. Hierin is aangegeven het opwekken van energie samen met energiebesparing één van de belangrijkste focuspunten van de gemeente is. Het uitgangspunt daarbij is landschappelijke inpassing. Daarbij is bestuurlijk toegezegd en omarmd dat we dit op basis van bewonersparticipatie willen ophalen. Tevens is bestuurlijk uitgesproken dat lokaal eigendom¹⁴, waarbij iedereen (inwoners en lokale bedrijven) in de omgeving de kans moet krijgen om mee te investeren en mede-eigenaar te worden en de brede omgeving betrokken is als mede-eigenaar (vaak als collectief samenwerkingsverband), een streven is. Lokaal eigendom draagt in hoge mate bij aan draagvlak. Vanuit provinciaal beleid (art. 2.24 POV Drenthe 2018) is gesteld dat een ruimtelijk plan voor een zonneakker vergezeld dient te gaan van een participatieverslag waaruit blijkt dat concrete inspanningen zijn verricht om draagvlak voor het initiatief te genereren.

Het is weliswaar vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) dat het hebben van draagvlak, wat hier in dit geval ook van zij, geen vereiste is in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Laat onverlet dat dient te worden gekeken naar de maatschappelijke uitvoerbaarheid van de ruimtelijke ontwikkeling. In dat kader heeft de ABRvS eerder al geoordeeld dat, bijvoorbeeld op grond van gemeentelijk en/of provinciaal beleid, van een initiatiefnemer kan worden verlangd dat hij inspanningen verricht die zijn gericht op (onder meer) het vergroten van maatschappelijk draagvlak en als een initiatiefnemer een dergelijke verplichting niet nakomt, dat een reden kan zijn om de gevraagde medewerking aan de betreffende ruimtelijke ontwikkeling niet te verlenen.¹⁵

Er zijn geen concrete inspanningen verricht om draagvlak voor het initiatief te genereren, nu een participatieverslag ontbreekt. Voor een project met een dusdanige impact op het landschap, aanzienlijke onttrekking van landbouwareaal en ligging in het Natuurnetwerk Nederland is de uitgevoerde participatie onvoldoende. Daarnaast wordt gesteld dat de maatschappelijke meerwaarde van het onderhavige project op de (lokale) inwoners van Westerveld beperkt is, aangezien er geen zekerheid is omtrent lokaal eigendom. Nu door u als initiatiefnemer onvoldoende is geïnvesteerd in het betrekken van belanghebbenden en daarmee het belang van belanghebbenden onvoldoende is meegenomen in de totstandkoming en afweging van de ruimtelijke ontwikkeling, kan - in het kader van een integrale belangenafweging - niet worden gesteld dat er sprake is van voldoende maatschappelijke uitvoerbaarheid.

¹³ [Document Westerveld - Samenwerken aan duurzaamheid - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

¹⁴ Op 26 april 2021 is door de gemeenteraad een motie aangenomen over lokaal eigendom. De gemeenteraad vraagt daarin om a) samen met de inwoners en grondeigenaren van de zoekgebieden te onderzoeken of het mogelijk is om het gebied zelf te ontwikkelen, zodat een lokaal eigenaarschap tussen 75 en 100% ontstaat b) tevens een passende profijtregeling uit te werken c) de opgedane ervaringen en uitspraken uit deze motie te gebruiken bij het nog te ontwikkelen financiële en ruimtelijk beleidskader.

¹⁵ Uitspraak ABRvS ECLI:NL:RVS:2019:4209 d.d. 18 december 2019

4.3 Regionale Energiestrategie Drenthe 1.0

Op 1 juni 2021 heeft de gemeenteraad ingestemd met de RES 1.0¹⁶. Hierin is een manifest opgenomen, waarin wordt gesteld dat initiatiefnemers van projecten voor zonne-energie zich dienen te houden aan dit manifest.

Het Manifest zonneparken Noord-Nederland is opgesteld door EnergieVanOns, de Natuur en Milieufederatie Drenthe, de Natuur en Milieufederatie Groningen, De Friese Milieufederatie, De Groninger Energiekoepel, Ús Koöperaasje en De Drentse Koepel Energie Initiatieven en bevat 7 vuistregels voor overheden en ontwikkelaars:

- *besparen en opwekken moeten hand in hand gaan;*
- *ontwikkel vanuit de regionale energiebehoefte en niet vanuit grondposities en aansluitingen op het elektriciteitsnetwerk;*
- *wees zuinig op ruimte: Geef prioriteit aan zon op daken, bedrijventerreinen, geluidswallen en verveesde gronden;*
- *elk zonnepark wordt samen met bewoners ontworpen en landschappelijk ingepast;*
- *deel de opbrengsten op een eerlijke manier;*
- *ondersteun de lokale energie beweging;*
- *elk zonnepark in het landelijk gebied moet toegevoegde waarde hebben voor landschap en biodiversiteit.*

Het project voldoet op diverse aspecten niet aan de gestelde vuistregels.

4.4 Provinciale Omgevingsverordening Drenthe

In de POV Drenthe 2018 is een specifieke regeling opgenomen omtrent de realisatie van zonneakkers binnen de provincie Drenthe (art. 2.24). Hierin zijn diverse ruimtelijke randvoorwaarden opgenomen, waaruit kan worden opgemaakt dat aansluiting bij deze voorwaarden essentieel is om een goede landschappelijke inpassing te borgen. Op diverse belangrijke gronden is het project in strijd met de gestelde ruimtelijke randvoorwaarden. De meest relevante worden aangehaald:

“er sprake is van een combinatie met andere functies of van een meerwaarde voor andere provinciale doelen en belangen”

Gelet op de diverse maatschappelijke opgaven die een invloed hebben op de invulling van het landelijk gebied, kan worden gesteld dat ruimte schaars is en derhalve is meervoudig ruimtegebruik essentieel. Er wordt in de ruimtelijke onderbouwing betoogd dat het een natuurontwikkelingsproject betreft. Echter, het ontwerp voor het zonnepark heeft een overwegend industrieel karakter; daar waar 80% van de projectlocatie wordt bebouwd met bouwwerken, waardoor relatief weinig oppervlakte kan worden ingezet voor natuurontwikkelingsdoelstellingen. De gronden onder de panelen worden weliswaar ingericht ten behoeve begrazing, maar niet kan worden gesteld dat dit optimaal bijdraagt aan natuurdoelstellingen (dit kan binnen de huidige agrarische bestemming ook). Gelet op de omvang van het project en de industriële uitstraling, zal een aantasting en onderbreking worden gedaan aan investeringen in de natuurlijke- en recreatieve waarden van het (omliggende) gebied. De ervaring van een natuurlijk en landelijk buitengebied wordt verder belemmerd door de aanwezigheid van

¹⁶ [Document Westerveld - RES 1.0 - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

hekwerken en technische voorzieningen rondom de zonnepanelen. Het gebied is niet langer toegankelijk en wordt niet langer door flora, fauna en de mens als natuurlijk landschap ervaren.

met het oog op zorgvuldig ruimtegebruik rekening wordt gehouden met de beschikbare netcapaciteit en de afstand van de zonne-akker tot beschikbare aansluitingspunten;

Het beoogde zonnepark ligt in landelijk gebied met weinig grote energieverbruikers in de directe omgeving. Daarnaast ligt het in een gebied waar op dit moment geen netwerkcapaciteit is. Het duurt tot minimaal 2027 tot hier verandering in komt. De dichtstbijzijnde netwerkaansluiting (HS) is gelegen op 11 km afstand. Daarmee voldoet het op deze aspecten niet aan het uitgangspunt van zuinig ruimtegebruik.

Een ruimtelijk plan dat voorziet in de realisatie van zonne-akkers met een grotere oppervlakte dan 140 m² neemt de maximale gemeentelijke oppervlakte in acht, wat voor de gemeente Westerveld neerkomt op maximaal 28 hectare aan zonnepark.

De totaaloppervlakte van voorliggend project bedraagt ca. 46,7 hectare en overschrijd daarmee ruimschoots het maximum oppervlakte wat als ruimtelijk acceptabel wordt geacht voor een voor een plattelandsgemeente met veel cultuurlandschappen, landbouwgronden en natuurgebieden. Hierbij speelt mee dat door het ontbreken van een Visie zonne- en windenergie niet kan worden gesteld dat een dergelijke omvang noodzakelijk is. Er kunnen andere vormen van grootschalige opwek blijken, met een aanzienlijk mindere belasting van de schaarse ruimte. Een dergelijke afweging is niet aangetoond in de aanvraag, wat ertoe resulteert dat niet kan worden gesteld dat sprake is van zorgvuldig ruimtegebruik.

5. Onvoldoende zwaarwegende belangen

Er is sprake van netcongestie in de provincie Drenthe, inhoudende dat door de sterke groei van hernieuwbare energie er meer opwek plaatsvindt dan het elektriciteitsnetwerk kan opnemen. Dit heeft tot gevolg dat er momenteel geen nieuwe aansluitingen worden gerealiseerd door de netbeheerders. In de provincie Drenthe komen er tot 2030 in totaal 3 nieuwe hoogspanningsstations bij en worden 10 stations fors uitgebreid¹⁷. Daarnaast wordt er door de Rijksoverheid en provincies gewerkt aan een Actieplan Netcongestie^{18,19}.

In de stukken wordt aangegeven te beschikken over aansluitcapaciteit, gelet op afspraken met Enexis over een aansluiting op onderstation Beilen. Uit de stukken bij de aanvraag omgevingsvergunning blijkt echter niet hoe concreet deze afspraken zijn, of hier een deadline aan verbonden zit en voor hoeveel netcapaciteit er afspraken zijn. Gelet op de actuele onzekerheid omtrent netcapaciteit, kan het al beschikken van een aansluiting een zwaarwegend belang zijn. Laat onverlet dat in het kader van een zorgvuldige belangenafweging en het motiveringsbeginsel een goede ruimtelijke ordening in acht dient te worden genomen.

¹⁷ [Landelijke primeur openstellen 'vluchtstrook' in provincie Drenthe - Enexis \(enexisgroep.nl\)](https://enexisgroep.nl)

¹⁸ [Provincie en gemeente belangrijk voor oplossen netcongestie \(binnenlandsbestuur.nl\)](https://binnenlandsbestuur.nl)

¹⁹ [Doel zonne- en windenergie 2030 blijft haalbaar \(binnenlandsbestuur.nl\)](https://binnenlandsbestuur.nl)

Er wordt geen dusdanig zwaar belang gezien, dat het gerechtvaardigd zou zijn dat voorbij mag worden gegaan aan een goede ruimtelijke ordening. Hierbij weegt zwaar dat het project op diverse zwaarwegende aspecten – procedureel en inhoudelijk – niet voldoet aan een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast speelt mee dat er momenteel veel urgentie wordt gezet op vergroting van het elektriciteitsnetwerk, waardoor het aannemelijk is om te verwachten dat het praktische voordeel op afzienbare termijn niet meer van toepassing is.

Conclusie

Uit de beoordeling is gebleken dat het project op zowel procedurele als inhoudelijke gronden niet kan voldoen aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening. Dit is een voorwaarde om een omgevingsvergunning te mogen verlenen op basis van artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 3° Wabo. Om deze reden kan geen medewerking worden verleend aan het initiatief en dient de aanvraag omgevingsvergunning te worden geweigerd.

Overige Wabo-activiteiten (art 2.10 en 2.11)

Op de aanvraag omgevingsvergunning zijn naast de activiteit 'Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening' (artikel 2.1, lid 1, onder c Wabo) tevens de activiteiten 'bouwen' (artikel 2.1, lid 1, onder a Wabo) en 'aanleg' (artikel 2.1, lid 1, onder b Wabo) van toepassing. Nu is gebleken dat er sprake is van een onoverkomelijke weigeringsgrond voor de activiteit 'handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening', komen ook de activiteiten 'bouwen' en 'aanleg' niet voor een omgevingsvergunning in aanmerking. Dit gelet op de onlosmakelijkheid vereiste, welke stelt dat onlosmakelijk samenhangende activiteiten in één keer moeten worden aangevraagd (artikel 2.7, lid 1 Wabo).

Wabo-activiteit 'Bouwen' (2.10 Wabo)

Op basis van artikel 2.10 Wabo dient de omgevingsvergunning te worden geweigerd voor de Wabo-activiteit 'Bouwen', nu is gebleken dat de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan (lid 1, onder c) en uit voorgaande is gebleken dat toepassing van artikel 2.12 'Planologisch strijdig gebruik' niet mogelijk is (lid 2). Volledigheidshalve:

- Nu op basis van strijdigheid met een goede ruimtelijke ordening medewerking aan de aanvraag dient te worden geweigerd, is het project niet voorgelegd aan de welstandscommissie (art. 2.10, lid 1, onder d Wabo).
- Er wordt opgemerkt dat de aanvraag voldoende is om te kunnen beoordelen, maar nog niet volledig voldoet aan de wettelijke indieningsvereisten als gesteld vanuit de Mor. Dit betreft een op onderdelen onjuiste en niet-actuele AERIUS-berekening/-rapport en ontbreken vormvrije aanmeldnotitie MER. Nu de aanvraag omgevingsvergunning wordt geweigerd, wordt het onevenredig zwaar geacht om de betreffende ontbrekende gegevens op te vragen.

Wabo-activiteit 'Aanleg' (2.11 Wabo)

In sommige gevallen moet worden voorkomen dat grond dat valt onder een bestemmingsplan minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de bestemming. In die gevallen kunnen we bepalen dat het verboden is om binnen daartoe aangegeven gebied, zonder of in afwijking van een vergunning, bepaalde werken (geen bouwwerken zijnde) of werkzaamheden uit te voeren (artikel 2.11, lid 1 Wabo).

In het bestemmingsplan worden de volgende werkzaamheden - voor zover relevant voor dit project – omgevingsvergunningplichtig gesteld (artikel 6, lid F, onder 1):

- lid a: planten, kappen en rooien van houtwallen en/of singels of bosjes;
- lid c: dempen of graven van sloten of andere watergangen;
- lid e: afgraven, ophogen of egaliseren van gronden;
- lid g: aanbrengen oppervlakte verharding van meer dan 250m²;
- lid j: aanleggen ondergrondse energietransport en/of communicatieleidingen.

Op basis van artikel 6, lid F, onder 3 moet de omgevingsvergunning voor de activiteit 'Aanleg' worden geweigerd als het werk (geen bouwwerk zijnde) of de werkzaamheid in strijd is met de wijze waarop met het plan de aan de gronden toegekende doeleinden worden nagestreefd. Nu is gebleken dat de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan en uit voorgaande is gebleken dat toepassing van

22 maart 2023

17 / 17

artikel 2.12 'Planologisch strijdig gebruik' niet mogelijk is, dient op basis van artikel 2.11, lid 2 Wabo de omgevingsvergunning te worden geweigerd voor de Wabo-activiteit 'Aanleg'.

Bijlage 4

Diever, Bosweg ter hoogte van Hoogersmilde, sectie B, nr. 4055,

Ontwerp-weigeringsbesluit voor realisatie van een zonnepark (zon-op-land), verzenddatum 22-03-2023, zaaknummer 330791

Ontwerpbesluit weigering omgevingsvergunning en Ontwerpbesluit weigering Verklaring van geen bedenkingen (vvgb)

Burgemeester en wethouders van Westerveld zijn voornemens om, gelet op de artikelen 2.1, 2.10 en 2.12-(lid 1, sub a, onder 3°) Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de omgevingsvergunning te weigeren voor onderstaand project. Op basis van artikel 6.5, lid 1 Besluit omgevingsrecht dient de gemeenteraad te verklaren dat hij daartegen geen bedenkingen heeft (vvgb). De raad van de gemeente Westerveld heeft op 7 maart 2023 een ontwerp weigering vvgb voor deze omgevingsvergunning afgegeven. Daarmee is de gemeente voornemens om geen medewerking te verlenen aan de aanvraag omgevingsvergunning.

Project

De aanvraag omgevingsvergunning, welke wordt voorbereid middels de uitgebreide voorbereidingsprocedure, heeft betrekking op de realisatie van een zonnepark (zon-op-land) met een totaalomvang van 46,7 hectare (opwek van 37 MWp), waarbij de oppervlakte aan zonneakker ca 37,08 hectare bedraagt en het overige gedeelte natuurlijk wordt ingericht.. De projectlocatie is gelegen op percelen gesitueerd langs de Bosweg nabij Oude Willem. *(kadastraal bekend als: gemeente Diever, sectie B, nummers 4056, 4057, 4058, 4059, 4060, 4061, 4062, 4063, 4064, 4066, 4067, 4076, 4077, 4078, 4079, 4080, 4081, 4082, 4083 en 4084).*

Ter inzage: het ontwerpbesluit weigering omgevingsvergunning met bijbehorende stukken alsmede de ontwerp weigering vvgb zijn vanaf 22 maart 2023 op afspraak in te zien in het gemeentehuis in Diever.

Zienswijze: vanaf 23 maart 2023 tot en met 4 mei 2023 kan een ieder een zienswijze schriftelijk of mondeling kenbaar maken. Een schriftelijke zienswijze stuurt u aan het college van Westerveld, Postbus 50, 7970 AB Havelte. Graag het zaaknummer 330791 vermelden. Voor een mondelinge zienswijze kan een afspraak worden gemaakt via telefoonnummer 14 0521.

Contact: cluster Ruimtelijke Ontwikkeling, telefoonnummer 14 0521.

Bijlage 5

Aangetekend

Het college van burgemeester en wethouders van
de gemeente Westerveld
Postbus 50
7970 AB HAVELTE

mr. J.C. van Oosten
Advocaat

Advocaten en notarissen
Beethovenplein 10
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam
Nederland
T +31 20 546 06 62
M +31 6 270 971 56
F +31 20 546 07 10
jan.vanoosten@stibbe.com
www.stibbe.com

Onze ref.
JvO/PvL 1044159-28968141
Uw ref.
330791
Datum
6 april 2023

**Ingebrekestelling in de zin van art. 4:20d Awb en art. 6:12 lid 2 Awb n.a.v. overschrijding
beslistermijn op het niet tijdig bekend maken van een van rechtswege verleende beschik-
king inzake de aanvraag omgevingsvergunning d.d. 25 juni 2022**

Geacht college,

Cliënte, GroenLeven B.V., heeft op 25 juni 2022 een aanvraag ingediend voor een omgevingsver-
gunning voor de realisatie van natuurontwikkeling in combinatie met agrarisch natuurbeheer en per-
ceelsgebonden duurzame energieopwekking ter plaatse van De Bosweg in Hoogersmilde.

Bij brief van 15 juli 2022 heeft u cliënte geïnformeerd dat u van mening bent dat de aanvraag omge-
vingsvergunning betrekking heeft op artikel 2.1 lid 1 onder c jo. artikel 2.12 lid 1 sub 3 onder c Wabo
en daarom de uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing is. Tevens
heeft u cliënte in deze brief de gelegenheid geboden de aanvraag omgevingsvergunning in te trekken
vóór 29 juli 2022, omdat het volgens u zeer aannemelijk is dat de aanvraag zou worden geweigerd.

Cliënte heeft per brief van 29 juli 2022 laten weten de aanvraag niet in te trekken en reeds kort toe-
gelicht dat de aanvraag wel past binnen het geldend planologisch regime. U heeft vervolgens cliënte
bij brief van 16 augustus 2022 de gelegenheid geboden de aanvraag aan te vullen omdat de tot dan
toe verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende werden geacht voor de beoordeling van de aan-
vraag. Cliënte heeft op 26 september 2022 de aanvraag aangevuld. Op 22 maart 2023 is een ontwerp
weigeringsbesluit aan cliënte verzonden. Hieruit volgt dat de aangevulde aanvraag voldoende infor-
matie bevat om in behandeling te nemen. In het ontwerp weigeringsbesluit is echter de aanvraag ten
onrechte niet aan juiste planologisch regime getoetst. Een analyse hiervan treft u aan in de bijlage bij
deze brief.

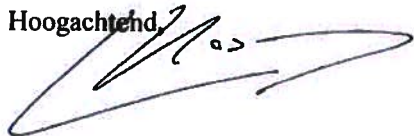
Aangezien de aanvraag van 25 juni 2022 geen strijdigheid oplevert met het geldende planologisch
regime is wel de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing op de aanvraag. Dit betekent dat
niet tijdig op deze aanvraag is beslist en de gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven.

Stibbe

Op grond van artikel 4:20c Awb moet het bestuursorgaan de beschikking bekendmaken binnen twee weken nadat zij van rechtswege is gegeven.

Gelet op het voorgaande is de termijn voor bekendmaking inmiddels verstreken. Ik stel u daarom hierbij in gebreke overeenkomstig artikel 4:20d en artikel 6:12 lid 2 Awb. Dit betekent dat als u niet binnen twee weken alsnog het van rechtswege verleende besluit bekend maakt, u een dwangsom verbeurt voor iedere dag dat u in gebreke blijft en ik mij het recht voorbehoud om, namens cliënte, beroep in te stellen wegens de niet tijdige bekendmaking.

Hoogachtend,



J.C. van Oosten

Bijlage: Analyse toepasselijk planologisch regime Bosweg, Hoogersmilde d.d. 6 april 2023

Advocaten en notarissen
Beethovenplein 10
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam
Nederland
www.stibbe.com
T +31 20 546 06 62
F +31 20 546 07 10

Memorandum

Aan Michiel Mosterman
GroenLeven

Van Jan van Oosten
Stibbe

Pauline van Lingen
Stibbe

Datum 6 april 2023

Betreft **MEMO – Toepasselijk planologisch regime Bosweg, Hoogersmilde**

1. INLEIDING

- (1) GroenLeven is voornemens een zonnepark te realiseren aan de Bosweg in Hoogersmilde (gemeente Westerveld) (het “Project”) en heeft hiervoor op 25 juni 2022 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend.
- (2) Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Westerveld (het “College”) heeft op 22 maart 2023 een ontwerpbesluit bekendgemaakt waaruit blijkt dat het College voornemens is de omgevingsvergunning te weigeren wegens strijdigheid met het vigerende bestemmingsplan. Ook verzet volgens het College de goede ruimtelijke ordening zich tegen afwijking van dat bestemmingsplan.
- (3) GroenLeven meent dat het College de aanvraag niet aan het juiste bestemmingsplan heeft getoetst en bovendien de inhoudelijke uitgangspunten van de aanvraag onjuist heeft beoordeeld. Als het College wel aan het juiste bestemmingsplan had getoetst en deze toets had uitgevoerd op basis van de juiste, inhoudelijke uitgangspunten, dan had het College moeten constateren dat het Project daarmee niet in strijd is en de omgevingsvergunning had moeten worden verleend.
- (4) Kortom, er bestaat een verschil van inzicht over het geldende planologisch regime aan de Bosweg in Hoogersmilde en de inpasbaarheid van het bouwplan van GroenLeven daarin.
- (5) Dit memo brengt allereerst de standpunten van het College en GroenLeven in kaart (paragraaf 2). Hierna volgt een overzicht van de planologische situatie ter plaatse (paragraaf 3). Daarna

komt kort de relevante, beschikbare wet- en regelgeving en jurisprudentie aan bod (paragraaf 4), waarna de standpunten van GroenLeven tegen het licht worden gehouden (paragraaf 5). Wij sluiten af met een conclusie (paragraaf 6).

2. STANDPUNTEN COLLEGE EN GROENLEVEN OP HOOFDLIJNEN

2.1 Standpunt College

- (6) Naar wij begrijpen is het College van oordeel dat voor de toets van de aanvraag omgevingsvergunning moet worden teruggevallen op het onherroepelijke bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995), omdat de bestemming 'Agrarisch – 2' in het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) in de uitspraak van 6 augustus 2014 door de Afdeling is vernietigd. Het College meent dat het Project in strijd is met het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995).

2.2 Standpunt GroenLeven

- (7) GroenLeven meent dat voor de toetsing van de aanvraag niet moet worden teruggevallen op het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995). Dit allereerst omdat het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016), dat van toepassing is op het projectgebied, slechts gedeeltelijk is vernietigd en voor het overige dus in werking is.
- (8) Zelfs als het College in zijn redenering wordt gevolgd (in die zin dat de bestemming 'Agrarisch – 2' is vernietigd in het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012)), wordt nog niet toegekomen aan de toets aan het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995), omdat de archeologische dubbelbestemming en algemene regels van het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) niet zijn vernietigd en daarmee dus het planologisch toetsingskader vormen.
- (9) Tot slot is het Project volgens GroenLeven wel inpasbaar in het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995), als dit bestemmingsplan het toetsingskader zou vormen voor het Project.
- (10) Los van de inhoudelijke toets aan het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) is voor GroenLeven tot voor kort ten onrechte niet duidelijk en/of inzichtelijk geweest dat en waarom het College meent dat dit bestemmingsplan van toepassing is op de aanvraag. GroenLeven had dit bovendien op geen enkele wijze kunnen en/of moeten weten. Dit heeft geleid tot een rechtsonzekere situatie.

3. PLANOLOGISCHE SITUATIE

- (11) Op www.ruimtelijkeplannen.nl wordt de volgende informatie over de planologische situatie ter plaatse weergegeven:

Bestemmingsplan	Vaststellingsdatum	Bijzonderheden
'Buitengebied Smilde – agrarische gronden'	21 december 1995	(Gedeeltelijke) onthouding goedkeuring (2 juli 1996).
Bestemmingsplan 'Buitengebied'	5 juli 2012	Gerechtelijke uitspraak Buitengebied (6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942)
Bestemmingsplan 'Reparatieplan buitengebied Westerveld'	29 maart 2016	Gerechtelijke uitspraak 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2342)
Bestemmingsplan 'Buitengebied Westerveld 2018'	13 december 2019 (niet in werking)	Gerechtelijke uitspraak 'Buitengebied Westerveld 2018' (21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603)
Voorbereidingsbesluit 'hyperscale datacenters'	8 november 2022	-
Bestemmingsplan 'Kleinschalige hernieuwbare energie'	20 december 2022	-
Omgevingsvergunning 'weigering zon Bosweg'	Bekendmaking ontwerpbesluit: 22 maart 2023	-

- (12) In de hiernavolgende paragrafen is deze planologische situatie uitgediept, waar relevant voor de aanvraag omgevingsvergunning.

3.1 Bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden'

- (13) Het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' is vastgesteld op 21 december 1995. Op de bijbehorende plankaart is aan de percelen waar het Project op ziet de bestemming 'heide - ontginningsgebied' toegekend.

Stibbe



- (14) In artikel 3 van dit bestemmingsplan staat dat de aan de gronden toegekende doeleinden met het plan worden nagestreefd, op de wijze zoals in dat artikel in hoofdlijnen is beschreven. Ook staat hierin dat de algemene beschrijving in hoofdlijnen naast hetgeen specifiek in de beschrijving in hoofdlijnen bij o.a. de bestemming 'heide - ontginningsgebied' staat. De specifieke beschrijvingen in hoofdlijnen hebben een aanvullende werking op de algemene beschrijving in hoofdlijnen.

Artikel 3: Algemene Beschrijving in Hoofdlijnen

De aan de gronden toegekende doeleinden zullen, uitgaande van de in de toelichting omschreven huidige situatie, met het plan worden nagestreefd op de wijze, zoals hierna in hoofdlijnen is beschreven.

Deze algemene Beschrijving in Hoofdlijnen staat naast hetgeen specifiek in de Beschrijving in Hoofdlijnen bij de bestemmingen "Open veenontginningsgebied" (artikel 4), "Half-open veenontginningsgebied" (artikel 5) en "Heide-ontginningsgebied" (artikel 6), alsmede in de bestemmingen "Woondoeleinden" (artikel 7) en "Verblijfsrecreatieve doeleinden" (artikel 12) is opgenomen. De specifieke Beschrijvingen in Hoofdlijnen bevatten aanvullende bepalingen ten opzichte van de algemene Beschrijving in Hoofdlijnen.

- (15) In artikel 6(A) is de doeleindenomschrijving opgenomen voor de gronden binnen de bestemming 'heide-ontginningsgebied', inclusief een schema waarin de rangorde van de functies is aangegeven:

Doeleindenomschrijving

A. De op de kaart voor helde-ontginningsgebied aangewezen gronden zijn bestemd voor:

1. de uitoefening van het agrarisch bedrijf;
2. dagrecreatief medegebruik;
3. infrastructurele voorzieningen, waaronder waterlopen;
4. doeleinden van landschap en natuur, zijnde het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de landschappelijke en natuurlijke waarden van het helde-ontginningsgebied;
5. doeleinden van bosbouw;

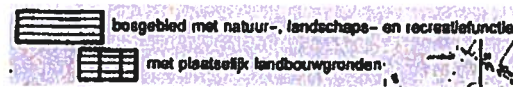
één en ander met inachtneming van een onderlinge rangorde van de functies, zoals weergegeven in het navolgende schema, waarbij in de linker kolom de functie is omschreven waarvan wordt uitgegaan bij de rangordebepaling.

	agrarisch bedrijf	bosbouw	landschap en natuur	dagrecreatief gebruik	infrastructuur
agrarisch bedrijf		nevenge-schikt	nevenge-schikt	bovenge-schikt	bovenge-schikt
bosbouw	nevenge-schikt		nevenge-schikt	nevenge-schikt	
landschap en natuur	nevenge-schikt	nevenge-schikt		bovenge-schikt	bovenge-schikt
dagrecreatief gebruik	onderge-schikt	nevenge-schikt	onderge-schikt		nevenge-schikt
(ruimte) infrastructuur	onderge-schikt	onderge-schikt	onderge-schikt	nevenge-schikt	

- (16) Vervolgens staat in artikel 6(B), per functie, de specifieke beschrijving in hoofdlijnen. Deze heeft dus een aanvullende werking op de algemene beschrijving in hoofdlijnen uit artikel 3. In artikel 6(B) wordt onderscheid gemaakt tussen 'instructies ten aanzien van uitvoering en afstemming' en 'toetsingscriteria voor ontwikkeling en beheer'. Op figuur 4b, behorende bij artikel 6(B), zijn functietyperingen toegekend aan de gronden in het plangebied. De percelen waar het Project op ziet zijn hierop voorzien van de functietypering 'bosgebied met natuur-, landschap- en recreatiefunctie met plaatselijk landbouwgronden'.



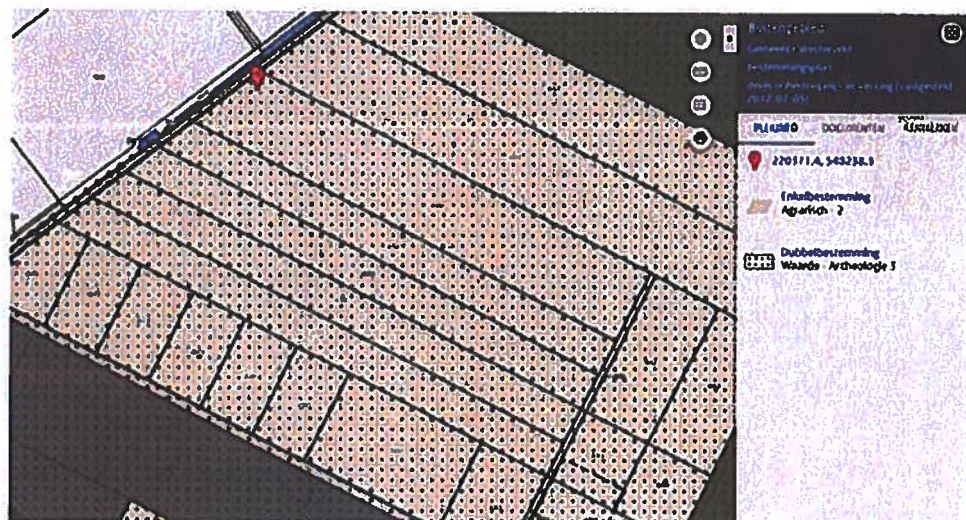
Stibbe



- (17) In artikel 6.2.1.2 staat dat “*daar waar plaatselijk landbouwgronden voorkomen (zie figuur 4b) wordt gestreefd naar handhaving van een landbouwfunctie, eventueel in gedeeltelijke combinatie met houtteelt*”.
- (18) Daarnaast worden in artikel 6.2.2 algemene criteria gegeven waarin staat dat geen onevenredige afbreuk aan de instructies uit artikel 6.2.1.2 mag worden gedaan. Ook staat in dit artikel dat ongeschikte doeleinden geen ernstige afbreuk mogen doen aan bovengeschikte doeleinden. Onder- en nevenschikte doeleinden mogen geen onevenredige afbreuk doen aan elkaar.

3.2 Bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012) en bijbehorende gerechtelijke uitspraak.

- (19) Het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ is vastgesteld op 5 juli 2012 en kent aan de percelen de enkelbestemming ‘Agrarisch – 2’ en de dubbelbestemming ‘Waarde – Archeologie 3’ toe.



- (20) Op 6 augustus 2014 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de “Afdeling”) de plandelen met de bestemming ‘Agrarisch – 2’ vernietigd, inclusief planregel 4 (die ziet op de bestemming ‘Agrarisch – 2’). Ook heeft de Afdeling artikel 69 sub g (van de algemene gebruiksregels) en artikel 73.3 (van de overige regels) vernietigd.¹
- (21) Voor alle duidelijkheid, de dubbelbestemming ‘Waarde – Archeologie 3’ is niet vernietigd.

¹ ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942, r.o. 51.2.

3.3 Bestemmingsplan 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016) en bijbehorende gerechtelijke uitspraak

- (22) Op 29 maart 2016 is het bestemmingsplan 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' vastgesteld. In de toelichting behorende bij dit plan staat:

"De agrarische bestemmingen uit het bestemmingsplan Buitengebied Westerveld 2012 maken geen deel uit van het reparatieplan. Hiervoor wordt, vanwege de specifieke problematiek, een apart bestemmingsplan opgesteld."

- (23) Op www.ruimtelijkeplannen.nl zijn op de verbeelding behorende bij het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' geen bestemming(en) aangewezen: er is geen 'plek info' gevonden:



- (24) Wel zijn er regels, een toelichting, bijlagen bij de toelichting en een vaststellingsbesluit beschikbaar gesteld.
- (25) In artikel 2 van de planregels staat dat *"voor zover gronden binnen deze herziening zijn voorzien van een bestemmingsvlak met de bestemming 'Agrarisch - 2', de regels van artikel 4 van het bestemmingsplan Buitengebied Westerveld 5 juli 2012 van toepassing [zijn]."*
- (26) Dit is opmerkelijk, omdat artikel 4 van het bestemmingsplan uit 2012 door de Afdeling is vernietigd (zoals toegelicht in de vorige paragraaf).
- (27) In artikel 34 staat voor wat betreft de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3' dat *"de regels van het bestemmingsplan Buitengebied Westerveld 5 juli 2012 worden binnen de bestemming 'Waarde - Archeologie 3' gewijzigd dan wel aangevuld zoals hierna is aangegeven. Behoudens onderstaande wijziging blijven de overige regels van artikel 61 ongewijzigd van toepassing."* In artikel 34.1 wordt vervolgens de planregel uit het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) met een korte tekst aangevuld.

- (28) Tegen de achtergrond van de uitspraak van de Afdeling van 6 augustus 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2942), wordt inzichtelijk wat de gemeenteraad heeft willen bereiken met het *niet* toekennen van bestemming(en) aan (onder andere) de percelen waar de aanvraag omgevingsvergunning op ziet.
- (29) In de uitspraak van 6 augustus 2014 werd namelijk niet alleen het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) gedeeltelijk vernietigd, maar werd ook het reparatieplan, 'Buitengebied Reparatieplan 2013' vernietigd. In dit reparatieplan was de bestemmingsregeling voor onder andere de bestemming 'Agrarisch – 2' volledig uitgeschreven, maar werd tegelijkertijd aan een groot deel van de percelen geen bestemming toegekend.
- (30) De gemeenteraad heeft hierover ter zitting betoogd:

"4.2. De toelichting bij het reparatieplan vermeldt dat met de vaststelling van dat plan geen inhoudelijke wijzigingen zijn beoogd ten opzichte van de regeling in het bestemmingsplan "Buitengebied", en dat het gaat om ondergeschikte aanpassingen die geen gevolgen hebben voor opbouw en inhoud van het bestemmingsplan. Verder volgt uit de toelichting dat een belangenafweging achterwege is gelaten, omdat de raad van mening is dat met de wijzigingen geen belangen worden geschaad.

Ter zitting is van de zijde van de raad uiteengezet dat met het reparatieplan uitsluitend is beoogd bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied" opgetreden fouten te herstellen. De bepalingen in het reparatieplan die een volledig uitgeschreven bestemmingsregeling bevatten, zoals met betrekking tot "Agrarisch - 2" en "Wonen", zijn uitsluitend opgenomen omdat de raad ervan uitging dat een bestemmingsplan behalve een verbeelding ook de daarbij behorende regels moet bevatten. Beoogd is de in het reparatieplan opgenomen bestemmingsregelingen voor deze bestemmingen gelijkloidend te laten zijn met de bestemmingsregelingen die gelden op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied"."² (onderstreping Stibbe)

- (31) De Afdeling oordeelde dat dit leidt tot onduidelijkheid over welke bestemmingsregeling geldt voor gronden waaraan in het reparatieplan geen nieuwe bestemming is toegekend, omdat niet uitdrukkelijk in het reparatieplan is vastgelegd dat de raad had beoogd voor die gronden de bestemmingen uit het bestemmingsplan 'Buitengebied' 2012 te handhaven:

"4.4. Onduidelijk is echter welke bestemmingsregeling geldt voor de gronden waaraan in het reparatieplan geen nieuwe bestemming is toegekend. Gezien de toelichting bij het reparatieplan en de nadere uitleg van de raad ter zitting gaat de Afdeling ervan uit dat is beoogd voor die gronden de bestemming te handhaven die daaraan is toegekend in het bestemmingsplan "Buitengebied", en dat verder is beoogd voor deze gronden de bestemmingsregeling van dat plan te laten gelden, met - voor zover van toepassing - de wijzigingen die in de planregels van het reparatieplan zijn verwoord. In het reparatieplan, waarvan het plangebied

² ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942, r.o. 4.2.

*samenvalt met dat van het bestemmingsplan "Buitengebied" en dat daardoor voor het hele gebied als de meest recente planologische regeling heeft te gelden, is dat echter niet uitdrukkelijk vastgelegd. Dit betekent dat in zoverre onduidelijkheid bestaat over de vraag welke bestemmingen gelden voor de desbetreffende gronden, en welke regels daarop van toepassing zijn."*³

- (32) De Afdeling voegt daaraan, met het oog op verdere besluitvorming, toe:

*"5.1. Met het oog op verdere besluitvorming wijst de Afdeling er, mogelijk ten overvloede, op dat de hiervoor gesignaleerde onduidelijkheid in belangrijke mate is veroorzaakt door de keuze van de raad om in één reparatieplan, waarvan het plangebied geheel samenvalt met dat van het bestemmingsplan "Buitengebied", enerzijds het herstel van fouten in de regels van dat plan en anderzijds het toekennen van andere bestemmingen aan sommige in dat plan begrepen gronden te willen regelen. Herstel van fouten in de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied" dient logischerwijze te gebeuren in een plan waarvan het plangebied samenvalt met dat van het oorspronkelijke bestemmingsplan. Voor de toekenning van nieuwe bestemmingen aan gronden die in het bestemmingsplan "Buitengebied", naar later inzicht van de raad, niet de juiste bestemming hebben gekregen, is het echter niet nodig een plan op te stellen dat van toepassing is binnen het gehele plangebied van het bestemmingsplan "Buitengebied". Daarvoor volstaat een plan waarvan het plangebied is beperkt tot de gronden waarvan de bestemming wordt gewijzigd. Op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) dienen in een dergelijk plan, behalve de aanwijzing van bestemmingen, ook de regels met betrekking tot die bestemmingen te zijn vastgelegd, maar daarbij kan uiteraard waar nodig worden verwezen naar de regels van het oorspronkelijke bestemmingsplan."*⁴

- (33) Met inachtneming van hetgeen de Afdeling heeft overwogen over het reparatieplan 'Buitengebied Reparatieplan 2013' heeft de gemeenteraad vermoedelijk met het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016) beoogd het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) op navolgbare en duidelijke wijze te repareren. De gemeenteraad heeft dan ook vermoedelijk beoogd voor de gronden waaraan op de verbeelding geen bestemming is toegekend, de bestemming te handhaven die daaraan is toegekend in het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012).

- (34) Dit staat ook in de toelichting behorende bij het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016), waarin de plansystematiek wordt uitgelegd (paragraaf 2.1):

"Er is gekozen voor de vorm van een herziening, die toegevoegd wordt op de basisbestemmingen uit het bestemmingsplan Buitengebied die nu al voor het buitengebied gelden. Zowel de regels, de verbeelding als de toelichting worden op een aantal punten herzien, maar blijven voor het overige van kracht. Het gaat om

³ ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942, r.o. 4.4.

⁴ ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942, r.o. 5.1.

ondergeschikte aanpassingen, die geen gevolgen hebben voor de opbouw en inhoud van het bestemmingsplan.

De bestemmingen die op de verbeelding zijn opgenomen, moeten vergezeld gaan van regels. Voor die bestemmingen worden de bestemmingsregels uit het bestemmingsplan Buitengebied van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarmee verschillen de bestemmingen voor percelen die deel uitmaken van het moederplan en deze herziening niet van elkaar, zodat er geen twijfel kan bestaan welke bestemming voor de percelen van kracht is.

Daar waar enkel aanpassing in de regels nodig is, zonder een aanpassing van de verbeelding, is volstaan met enkel de wijziging van de betreffende regel. Deze wijziging in de regels is vervolgens voor alle percelen waarop die wijziging ziet van toepassing, zowel de percelen in het bestemmingsplan Buitengebied als deze herziening.” (onderstreping Stibbe)

- (35) Dit wordt in paragraaf 2.4 van de toelichting nog nader uitgediept:

“Er is dus voor gekozen om het reparatieplan vorm te geven als een aanpassing van het moederplan van zowel de regels als de verbeelding. Omdat er regels worden aangepast binnen bestemmingen die in het reparatieplan niet op de verbeelding staan, is als grens van het reparatieplan het gehele buitengebied genomen. Dat betekent dat de aanpassing van de regels geldt voor alle bestemmingen die binnen het plangebied zijn gelegen. In de regels is aangegeven dat die aanpassingen zien op de specifieke regels van het moederplan, en dat het reparatieplan alleen van toepassing is op de aanpassing. De overige regels blijven ongewijzigd en buiten beschouwing.

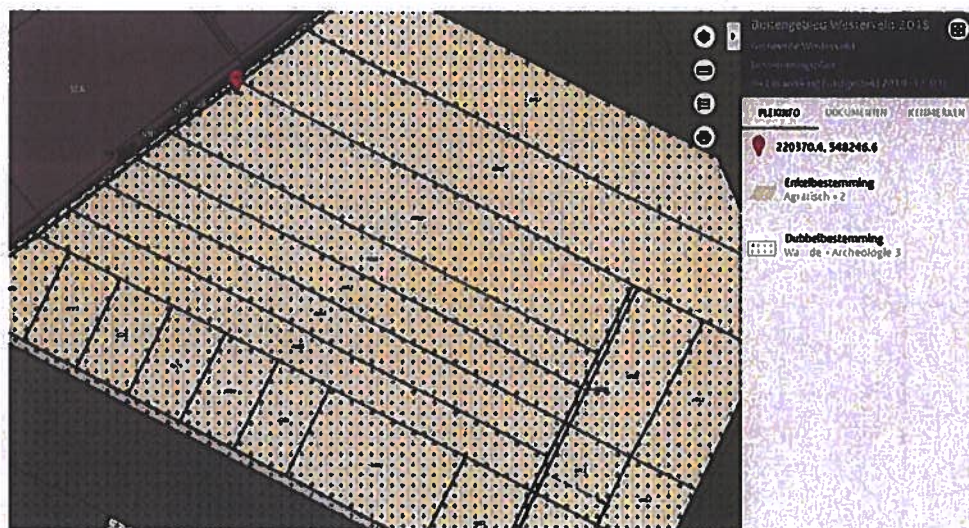
Daarnaast zijn er gronden op de verbeelding waarbij ook de verbeelding is aangepast en gronden een nieuwe of aangepaste bestemming is gegeven. Voor de meeste percelen gelden daarbij de regels die in het moederplan zijn opgenomen, inclusief de in dit reparatieplan opgenomen aanpassingen. Daar waar nieuwe bestemmingen, of zoals met het Dwingelderveld specifieke bestemmingen uit een ander plan zijn toegevoegd, zijn daarvoor de bestemmingsregels in zijn geheel opgenomen.

Het reparatieplan moet zo in samenhang met het moederplan als een geheel worden gelezen. Het blijven evenwel in juridische zin twee gescheiden documenten. De juridische relatie wordt gelegd via de verbeelding en de digitale koppeling met de regels.” (onderstreping Stibbe)

- (36) De bedoeling van de gemeenteraad is duidelijk, de uitvoering echter (wederom) niet. In het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016) heeft de gemeenteraad aan het overgrote deel van de gronden geen bestemming toegekend. De planregels bevatten geen uitgeschreven bestemmingsregels (zoals wel het geval was in 2013), maar deze bevatten slechts verwijzingen naar de regels uit het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012), al dan niet

aangevuld met wijzigingen en/of aanpassingen.

- (37) Hierbij is echter van belang dat hetgeen staat in artikel 2 van het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016) in dit artikel alleen van toepassing is verklaard op gronden die binnen de herziening zijn voorzien van een bestemmingsvlak met de bestemming ‘Agrarisch – 2’. Voor alle duidelijkheid: de gronden waar de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project op ziet zijn *niet* voorzien van deze bestemming en overigens ook niet van een andere bestemming. Ook is voor deze gronden niet op andere wijze uitdrukkelijk vastgelegd welke regels dan wel gelden voor deze gronden, terwijl dit reparatieplan voor het hele plangebied als de meest recente planologische regeling heeft te gelden.
- (38) Op 30 augustus 2017 heeft de Afdeling het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016), vernietigd voor zover het betreft artikel 13, lid 13.3 onder h sub 1 en lid 13.4.⁵ De beroepsgronden in deze procedure waren overigens ook alleen gericht op het perceel Bosrand 18 te Dwingeloo met de bestemming ‘Horeca – 2’.
- (39) Voor alle duidelijkheid: voor het overige is dat reparatieplan dus in stand gebleven.
- 3.4 **Bestemmingsplan ‘Buitengebied Westerveld 2018’ en bijbehorende gerechtelijke uitspraak**
- (40) Het bestemmingsplan ‘Buitengebied Westerveld 2018’ is vastgesteld op 3 december 2019 en kent aan de percelen de enkelbestemming ‘Agrarisch – 2’ en de dubbelbestemming ‘Waarde – Archeologie 3’ toe.



- (41) In de toelichting staat dat werd beoogd “de geldende bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en partiële herzieningen voor het buitengebied [te] integreren in één bestemmingsplan”. Wat

⁵ ABRvS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2342, r.o. 13.

verder nog opvalt in de toelichting is dat er blijkbaar op 27 juni 2017 ook nog een bestemmingsplan is vastgesteld, 'Buitengebied Agrarische Gronden', dat door de Afdeling op 17 juli 2019 is vernietigd.⁶

- (42) Op 21 juli 2021 heeft de Afdeling het gehele bestemmingsplan 'Buitengebied Westerveld 2018' vernietigd.⁷ Dit bestemmingsplan is hierom dan ook niet in werking.

3.5 Voorbereidingsbesluit 'hyperscale datacenters'

- (43) Dit voorbereidingsbesluit hebben wij voor deze analyse buiten beschouwing gelaten vanwege het ontbreken van de relevantie hiervan voor aanvraag omgevingsvergunning voor het Project.

3.6 Bestemmingsplan 'Kleinschalige hernieuwbare energie'

- (44) Het bestemmingsplan 'Kleinschalige hernieuwbare energie' is in die zin voor de aanvraag omgevingsvergunning niet relevant, omdat dit bestemmingsplan na datum van de aanvraag is vastgesteld.
- (45) Wel is relevant dat in artikel 3 van dit bestemmingsplan de van toepassing verklaring is geregeld. In dit artikel worden de bestemmingsplannen opgesomd waarop de regels uit dit bestemmingsplan van toepassing zijn. In dit overzicht wordt het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) genoemd en ook een aantal oudere bestemmingsplannen. Het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) wordt hierin niet genoemd.

3.7 Overig

- (46) De gemeenteraad is er kennelijk van overtuigd dat het toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen, voor gronden waaraan in het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) een agrarische bestemming was toegekend, wordt gevormd door de bestemmingsplannen die in werking waren voorafgaand aan het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012).
- (47) Ongeacht of dit een juist uitgangspunt is en op zorgvuldige wijze uitputtend is geregeld in de geldende planologische regelingen op de betreffende locaties, heeft de gemeenteraad deze lijn als volgt inzichtelijk gemaakt.
- (48) Op www.ruimtelijkeplannen.nl waren tot voor kort (in ieder geval tot (kort voor) 22 maart 2023) in de gemeente Westerveld vier oude bestemmingsplannen gepubliceerd: Buitengebied Diever (vastgesteld op 23 april 1997), Buitengebied Dwingeloo (vastgesteld op 15 juli 1993), Buitengebied Vledder (vastgesteld op 30 juni 1992 en Buitengebied Havelte (vastgesteld op 19 december 1985). Het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) troffen wij voor het eerst aan op 22 maart 2023 en zal dus kort daarvoor

⁶ ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2467, r.o. 6.

⁷ ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603, r.o. 18.

(mogelijk/vermoedelijk tegelijkertijd met de bekendmaking van het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning) geüpload zijn.

- (49) Voor elk van deze bestemmingsplannen is een gelijklopende leeswijzer opgenomen d.d. februari 2022:

Toelichting bestemmingsplannen voor de agrarische gronden
Voor het overgrote deel van de gronden gelegen in het buitengebied van de gemeente Westerveld is het bestemmingsplan "Buitengebied Westerveld" (vastgesteld juli 2012) het geldende bestemmingsplan en daarmee het toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen. Dit geldt niet voor de gronden die binnen dit bestemmingsplan een agrarische bestemming hadden. De bestemmingen "Agrarisch-1", "Agrarisch-2" en "Agrarisch – Paardenhouderij" zijn namelijk op 6 augustus 2014 vernietigd uit dit plan. In het geval van deze gronden moet worden teruggevallen op de daarvoor geldende bestemmingsplannen. Dit zijn de bestemmingsplannen buitengebied van vóór de gemeentelijke herinrichting.

- (50) Het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde' (1995) is dus pas sinds (kort voor) 22 maart 2023 zichtbaar en/of ter beschikking gesteld op www.ruimtelijkeplannen.nl. Dit bestemmingsplan was voor die datum niet kenbaar, ook niet op andere wijze dan publicatie op www.ruimtelijkeplannen.nl, bijvoorbeeld door aan dit bestemmingsplan te refereren of dit te benoemen in bestemmingsplannen en/of gerechtelijke uitspraken van later datum (zoals wel het geval voor de andere oudere bestemmingsplannen op locaties waar de bestemming 'Agrarisch – 2' gold).

4. WETTELIJK KADER

4.1 Wettelijke grondslag bestemmingsplan en bestemmingen

- (51) Artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (de "Wro") bevat de grondslag voor het vaststellen van een bestemmingsplan door de gemeenteraad. In dit artikel staat dat *"ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven."*
- (52) Artikel 3.1.3 van het Besluit ruimtelijke ordening (het "Bro") beschrijft vervolgens dat een bestemmingsplan *"naast de bij of krachtens de wet voorgeschreven bestemmingen en regels, in elk geval een beschrijving van die bestemmingen [bevat], waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden aangegeven."*
- (53) De Wro en Bro bevatten geen regels over het onderscheid tussen enkel- en dubbelbestemmingen en/of het stellen van algemene regels. Wel is in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012 bij de opstelling van een bestemmingsplan het gebruik van de RO Standaarden, waaronder de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2012 (de "SVBP2012") verplicht gesteld. De SVBP2012 beschrijft de eisen voor de digitale verbeelding en indeling van planregels. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat de (dubbel)bestemmingen altijd betrekking hebben op geometrisch bepaalde vlakken en kunnen volgens de SVBP2012 algemene regels in één artikel worden opgenomen of per onderwerp

een eigen artikel krijgen.

- (54) Ook staat in de SVBP2012 dat een bestemmingsplan, naast bestemmingen, ook dubbelbestemmingen kan bevatten:

“Er is sprake van een dubbelbestemming indien op een stuk grond twee of meer onafhankelijk van elkaar voorkomende bestemmingen voorkomen, waarbij er sprake is van een rangorde tussen de dubbelbestemming en de daarmee samenvallende bestemming. In de planregels wordt de verhouding tussen de functies van beide bestemmingen aangegeven. De specifieke kenmerken van dubbelbestemmingen brengen met zich mee dat deze een willekeurig gebied ten opzichte van bestemmingen beslaan; soms meerdere bestemmingen deels of geheel overlappend, soms binnen een bestemming. Een dubbelbestemming heeft altijd betrekking op een geometrisch bepaald vlak. Dubbelbestemmingen in de vorm van een lijn of een punt komen niet voor.”

4.1.1 Beschrijving in hoofdlijnen

- (55) Voor de inwerkingtreding van de Wro, vormde artikel 10 lid 1 Wet op de Ruimtelijke Ordening (de “WRO”) de wettelijke grondslag voor het vaststellen van een bestemmingsplan door de gemeenteraad. In dit artikel stond: *“voor het gebied van de gemeente, dat niet tot een bebouwde kom behoort, stelt de gemeenteraad een bestemmingsplan vast, waarbij, voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. Deze voorschriften mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en mogen geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven. Onder grond wordt water mede begrepen.”*
- (56) In artikel 12 lid 1 onder a van het bijbehorende Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (het “BRO”) stond dat een bestemmingsplan wordt vervat in *“een omschrijving van de in het plan vervatte bestemmingen, waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden aangegeven, die met het oog op een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend, alsmede in voorkomend geval, een beschrijving in hoofdlijnen van de wijze waarop met het plan dat doel of die doeleinden worden nagestreefd.”*
- (57) Volgens de Nota van Toelichting behorende bij het BRO kon de beschrijving in hoofdlijnen dienen als beleidslijn voor de gemeente bij het nastreven van de doeleindenomschrijving in het bestemmingsplan.⁸ Daarin staat ook dat de beschrijving in hoofdlijnen als onderdeel van het plan als zodanig bindend is en dus ook het referentiekader vormt voor de toetsing van vergunningaanvragen (meer in het bijzonder bij de hantering van

⁸ Stb. 1985, 627, p. 16 (NvT BRO).

vrijstellingsbevoegdheden).⁹

- (58) Bij invoering van de Wro in 2008 is ook het huidige Bro in werking getreden. Hierin komt de beschrijving in hoofdlijnen niet meer voor (niet in artikel 3.1.3, maar ook niet anderszins). In de Nota van Toelichting behorende bij het Bro staat hierover dat de beschrijving in hoofdlijnen niet past *“in het uitgangspunt van de Wro dat er een scheiding dient te zijn tussen beleid en normstelling. In de praktijk is voorts gebleken dat de bih voornamelijk werd gebruikt voor een beleidsmatige beschrijving van de samenhang van functies binnen één bestemming of de samenhang van functies binnen of buiten het plangebied of de samenhang met ruimtelijk relevant sectorbeleid. De bih werd ook gebruikt om elementen van de beoogde uitvoering of de samenwerking met projectontwikkelaars (PPS) te beschrijven. Omdat deze elementen eerder thuishoren in een structuurvisie of in de toelichting bij het bestemmingsplan, is van een regeling van de bih in het Bro afgezien.”*¹⁰
- (59) De schrapping van de beschrijving in hoofdlijnen betekent volgens de Nota van Toelichting dat deze geen onderdeel meer kan uitmaken van het bestemmingsplan. Deze kan wel *“als onderdeel van de toelichting bij het bestemmingsplan blijven voortbestaan. De rol ervan in de toetsing van de uitvoeringsbesluiten van het bestemmingsplan door de rechter wordt daarmee een andere. De bih wordt alsdan een beleidsstuk.”*¹¹

4.2 Jurisprudentie

4.2.1 Gevolgen gedeeltelijke vernietiging bestemmingsplan

- (60) In artikel 8:72 Algemene wet bestuursrecht (“Awb”) staat dat dat de bestuursrechter het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk kan vernietigen (lid 1), waarmee de rechtsgevolgen van dat besluit ook (deels) worden vernietigd (lid 2). Vernietiging heeft dus tot gevolg dat het besluit (gedeeltelijk) in juridische zin geacht moet worden nooit te hebben bestaan.
- (61) Uit de jurisprudentie volgt dat in geval van partiële vernietiging van een bestemmingsplan, slechts voor die vernietigde plandelen het voorheen geldende bestemmingsplan op die plandelen herleeft.¹² Een ouder bestemmingsplan herleeft in zoverre dus niet alleen in die gevallen wanneer het gehele bestemmingsplan wordt vernietigd. Bij een partiële herziening moeten de gevolgen hiervan per plandeel in kaart worden gebracht.
- (62) Dit betekent dat als gevolg van een partiële vernietiging – tot aan het moment dat een besluit van later datum onherroepelijk is geworden – een partiële herleving van het oude planologisch regime ontstaat. Hiermee kan een lappendeken van geldende bestemmingsplannen ontstaan in één plangebied, waarbij voor verschillende plandelen

⁹ Stb. 1985, 627, p. 27 (NvT BRO).

¹⁰ Stb. 2008, 145, p. 32 (MvT Bro).

¹¹ Stb. 2008, 145, p. 32 (MvT Bro).

¹² Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3298, r.o. 6, ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2408, r.o. 16 en ABRvS 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3325, r.o. 42.

verschillende bestemmingsplannen van kracht zijn.

- (63) In de jurisprudentie is bovenstaande ook, specifiek voor reparatieplannen, bevestigd door de Afdeling. Als het reparatieplan *geen* betrekking heeft op bepaalde gronden, is op die gronden het moederplan van toepassing.¹³

4.2.2 Gevolgen gedeeltelijke vernietiging van een plandeel

- (64) Voor wat betreft de zelfstandige waarde van een overgebleven dubbelbestemming, na vernietiging van de enkelbestemming in dat plandeel, is er nauwelijks jurisprudentie voorhanden.
- (65) Op 30 november 2016 heeft de Afdeling bepaald dat de dubbelbestemmingen in beginsel mee gaan in de vernietiging van een plandeel, tenzij er aanknopingspunten zijn hierover anders te oordelen:

“De Afdeling stelt vast dat in het dictum van de uitspraak van 18 mei 2011 staat dat het besluit van de raad van de gemeente Margraten van 15 december 2009 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Kern Noorbeek” wordt vernietigd, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming “Wonen” aan de 12e Septemberlaan. Bij de vernietiging van een plandeel gaan de dubbelbestemmingen in beginsel mee in de vernietiging, tenzij er aanknopingspunten zijn om hierover anders te oordelen. In dit geval zijn dergelijke aanknopingspunten er niet. Gelet hierop is het standpunt van het college dat ondanks de uitspraak van de Afdeling van 18 mei 2011 het bestemmingsplan uit 2009 van kracht bleef, onjuist. Het bestemmingsplan “Kern Noorbeek” van 17 februari 1977 ging aan het bestemmingsplan van 15 september 2015 vooraf.”¹⁴ (onderstreping Stibbe)

- (66) De Afdeling heeft in deze uitspraak niet toegelicht wanneer wel sprake is of kan zijn van aanknopingspunten om van dit uitgangspunt af te wijken.
- (67) Wel is er een annotatie verschenen bij deze uitspraak. Daarin wordt het standpunt van de Afdeling, dat bij vernietiging van een plandeel de dubbelbestemmingen in beginsel meegaan, onderschreven. Toegelicht wordt dat de Afdeling dit standpunt niet onderbouwt, maar betoogd wordt dat de verwevenheid tussen de enkel- en dubbelbestemmingen een rol speelt. Ook wordt betoogd dat een expliciet uitgesproken vernietiging van de dubbelbestemming (bij vernietiging van een enkelbestemming) bij zou dragen aan de rechtszekerheid. Tot slot over de aanknopingspunten om van dit standpunt af te wijken: vermoed wordt dat deze gezocht moeten worden in de uitspraak waarbij de vernietiging wordt uitgesproken, waarbij de betreffende planregeling ook een rol kan spelen.¹⁵
- (68) Een paar weken eerder, op 9 november 2016, heeft de Afdeling een uitspraak gedaan waarin

¹³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1798, r.o. 9.1 en 9.2.

¹⁴ ABRvS 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3178, r.o. 5.6.

¹⁵ ABRvS 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3178, m. nt. H.J.K. de Vries (nr. 11 t/m 13).

“gelet op de specifieke omstandigheden van dit geval” anders is geoordeeld (lees: de dubbelbestemming niet is meegegaan in de vernietiging van de enkelbestemming):

“In het bestemmingsplan “Hoek van Holland - woongebied” was aan het perceel zowel de bestemming “Wonen” als de medebestemming “Waarde - Cultuurhistorie” toegekend. Tegen dit bestemmingsplan heeft onder meer [appellant sub 1] beroep ingesteld. Bij de uitspraak van 14 mei 2014 heeft de Afdeling het bestemmingsplan vernietigd, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming “Wonen” dat betrekking heeft op de percelen aan de [locatie]-30 en de Concordiastraat 1-3.

Gelet op de specifieke omstandigheden van dit geval, moet naar het oordeel van de Afdeling ervan worden uitgegaan dat bij de uitspraak van 14 mei 2014 het bestemmingsplan dat betrekking heeft op het perceel niet in zijn geheel is vernietigd, maar uitsluitend voor zover daarin aan het perceel de bestemming “Wonen” is toegekend. In dit geval is de medebestemming “Waarde - Cultuurhistorie” die in het bestemmingsplan is opgenomen dan ook voor het perceel blijven gelden. De Afdeling acht daarbij van belang dat [appellant sub 1] zich in het beroep tegen het bestemmingsplan uitsluitend heeft gekeerd tegen de aan het perceel toegekende bestemming “Wonen” en niet tegen de medebestemming “Waarde - Cultuurhistorie”. Die medebestemming is ook niet betrokken bij de op de bestemming “Wonen” gerichte vernietiging. De medebestemming “Waarde - Cultuurhistorie” heeft niet een zodanige functionele samenhang met de bestemming “Wonen” dat zij zonder laatstgenoemde bestemming zinledig wordt. Voorts acht de Afdeling van belang dat [appellant sub 1] bij een ander oordeel slechter af zou zijn dan wanneer hij niet tegen het bestemmingsplan was opgekomen. Als ervan zou worden uitgegaan dat het gehele bestemmingsplan voor het perceel is vernietigd, heeft dit, nu voorafgaand aan dit bestemmingsplan geen ander plan voor het perceel gold, tot gevolg dat de bouw aanvraag alleen aan de bouwverordening hoeft te worden getoetst.”¹⁶
(onderstreping Stibbe)

- (69) In bovengenoemde uitspraak heeft de Afdeling dus geoordeeld dat ervan moet worden uitgegaan dat de medebestemming – waarvan wij aannemen dat dit gelijk is aan een dubbelbestemming – is blijven gelden, terwijl de enkelbestemming is vernietigd. Uit de gekozen bewoording “gelet op de specifieke omstandigheden van het geval” lijkt de Afdeling inderdaad de ruimte te nemen voor het oordeel dat een dubbelbestemming niet per definitie mee gaat met de vernietiging van een enkelbestemming.
- (70) De Afdeling heeft in deze uitspraak de volgende omstandigheden van belang geacht voor haar oordeel, waarvan de eerste drie meer algemeen en de laatste meer casuïstisch van aard is:
 - 1) of het beroep zich ook expliciet tegen de medebestemming richtte;

¹⁶ ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2961, r.o. 3.1.

- 2) dat de medebestemming niet is betrokken bij de vernietiging;
 - 3) het ontbreken van een zodanige functionele samenhang tussen de enkel- en medebestemming dat de medebestemming zinledig wordt zonder enkelbestemming;
 - 4) dat appellant bij een ander oordeel slechter af was geweest.
- (71) Bij het laatstgenoemde aspect achtte de Afdeling in de voorliggende procedure van belang dat de appellant ook al was opgekomen tegen het bestemmingsplan (en ook specifiek tegen de bestemmingen op de betreffende percelen) waaraan de voorliggende omgevingsvergunning werd getoetst.
- (72) Kortom, op grond van de zeer beperkt aanwezige jurisprudentie over dit onderwerp merken wij op dat de vraag of een dubbelbestemming meegaat in een vernietiging van een enkelbestemming, erg casuïstisch is en dus sterk afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval.

4.2.3 Beschrijving in hoofdlijnen

- (73) Zoals hiervoor in paragraaf 4.1.1 beschreven is de beschrijving in hoofdlijnen met de invoering van de Bro niet in stand gehouden. Over de toetsingsfunctie van de beschrijving in hoofdlijnen is sinds de invoering en ook nog (ver) na de afschaffing de nodige jurisprudentie verschenen.
- (74) Volgens de Afdeling kan een beschrijving in hoofdlijnen, “*primair afhankelijk van de bewoordingen*”, de burger bindende bepalingen bevatten.¹⁷
- (75) Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat een beschrijving in hoofdlijnen de wijze weergeeft waarop de doeleinden van het bestemmingsplan worden gerealiseerd. De beschrijving in hoofdlijnen kan alleen functioneren als rechtstreekse toetsingsnorm voor het toegestane gebruik “*wanneer een in de beschrijving in hoofdlijnen opgenomen artikel duidelijk en concreet is geformuleerd*”.¹⁸ Daarbij heeft de Afdeling in haar jurisprudentie ook duidelijk gemaakt dat een dergelijke toetsing er niet toe kan leiden “*dat een concreet bouwingsvoorschrift uit het bestemmingsplan opzij gezet kan worden*”.¹⁹
- (76) Daarnaast heeft de Afdeling geoordeeld dat wanneer in een beschrijving in hoofdlijnen waarin de term ‘nastreven’ of ‘nagestreefd’ wordt gebruikt, geduid wordt op een inspanningsverplichting en niet op een resultaatsverplichting. In die gevallen is de beschrijving in hoofdlijnen “*onvoldoende duidelijk en concreet geformuleerd om als*

¹⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 juni 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AN5555 en ABRvS 29 januari 2003, ECLI:RVS:2003:AF3505, r.o. 2.15.12.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4584, r.o. 4.1.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2894, r.o. 7.1, ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7108, r.o. 3.2 en ABRvS 6 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN9552, r.o. 2.4.1.

rechtstreeks aanvullend toetsingskader voor bouwvergunningen te kunnen dienen".²⁰ Hierbij wordt door de Afdeling onder meer nog in aanmerking worden genomen of een bouwplan wel of niet in strijd is met de doeleindenomschrijving en of het bouwplan voldoet aan de bouwvoorschriften van het bestemmingsplan.²¹

5. TOETS STANDPUNTEN GROENLEVEN

5.1 Reparatieplan buitengebied Westerveld (2016)

- (77) Gelet op het plangebied van het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016) – dat gelijk is aan het plangebied van het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) – is dit reparatieplan het meest recente geldende planologische regime voor dit plangebied, ongeacht de bedoeling die de gemeenteraad kennelijk met dit reparatieplan voor ogen had (zoals staat in de toelichting bij dit reparatieplan en is beschreven in paragraaf 3.3 van dit memorandum).
- (78) Aan de gronden waar de aanvraag omgevingsvergunning voor het Perceel op ziet is in dit reparatieplan geen bestemming toegekend. Dit betekent dat niet duidelijk is welke bestemming(en) gelden voor deze gronden en welke regels daarop van toepassing zijn.
- (79) Het reparatieplan verwijst in de regels, specifiek in artikel 2 van de planregels (Agrarisch – 2), wel terug naar het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012), maar alleen "*voor zover gronden binnen deze herziening zijn voorzien van een bestemmingsvlak met de bestemming 'Agrarisch - 2'*". Dat is voor de gronden waar de aanvraag omgevingsvergunning op ziet dus uitdrukkelijk niet het geval.
- (80) Uit de toelichting behorende bij het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016) blijkt dat de gemeenteraad heeft bedoeld de agrarische bestemmingen uit het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) geen deel uit te laten maken van het reparatieplan, maar dit is niet wat in de planregels in combinatie met de verbeelding is vastgelegd.
- (81) Dit betekent onzes inziens dat de aanvraag omgevingsvergunning getoetst moet worden aan de 'witte vlek' binnen het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016). Dit heeft tot gevolg dat de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project niet strijdig is met het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016). Het College heeft dan ook geen grond de aanvraag te weigeren.

5.2 Bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012)

- (82) Als de gemeenteraad in zijn bedoeling en/of toelichting op het reparatieplan wordt gevolgd, zou dit betekenen dat de agrarische bestemmingen uit het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) geen deel uitmaken van het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016). Uitgaande van deze lijn zou dan moeten terug worden gevallen op het voorgaande

²⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2599, r.o. 2.3.2, ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7108, r.o. 3.2 en ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9076, r.o. 3.2.

²¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1639, r.o. 2.1.

planologische regime: het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012).

- (83) De Afdeling heeft de bestemming 'Agrarisch – 2' in het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) vernietigd met haar uitspraak van 6 augustus 2014. Dit betekent dat hieraan niet getoetst kan worden en het planologisch toetsingskader wordt gevormd door de andere bestemming op deze locatie: de archeologische dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3'. Deze bestemming is door de Afdeling immers niet vernietigd.
- (84) Aanknopingspunten voor het oordeel dat de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3' op deze locatie niet mee is gegaan in de vernietiging van de enkelbestemming 'Agrarisch – 2' zijn, gelet op de jurisprudentie, dat:
- 1) in de beroepsprocedure over het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) het beroep over de gronden 'Agrarisch – 2' zich niet (ook) expliciet richtte tegen de daarop geldende dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3';
 - 2) de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3' bovendien niet expliciet is vernietigd in de uitspraak van 6 augustus 2014;
 - 3) de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie 3' niet zinledig is geworden door de vernietiging van de enkelbestemming 'Agrarisch – 2'. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de toelichting op de toekenning van deze dubbelbestemming in de toelichting op het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012); bij het bepalen van de verwachtingswaarde per plandeel is de Archeologische beleidsadvieskaart gemeente Westerveld en het daaraan ten grondslag liggende rapport nr. 2021 van RAAP Archeologisch adviesbureau BV als uitgangspunt genomen, ongeacht de enkelbestemming die op het betreffende plandeel rust.
- (85) Daarnaast kan, meer op de specifieke casus toegespitst, aansluiting worden gezocht bij het feit dat voor de gronden waarop de aanvraag omgevingsvergunning ziet (tot (kort voor) 22 maart 2023) geen ander bestemmingsplan was gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl, of anderszins blijkt is gegeven van het van toepassing zijn van het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995). Dit is te meer van belang nu de gemeenteraad hier kennelijk voor andere plandelen in het plangebied (waarvoor de agrarische enkelbestemmingen van het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) vernietigd waren) al wel van overtuigd was, blijkens de publicatie (inclusief opgelegde leeswijzer uit 2022) op www.ruimtelijkeplannen.nl en de verwijzing naar deze oudere plannen in bijvoorbeeld het bestemmingsplan 'Kleinschalige hernieuwbare energie'.
- (86) Dit zou er onzes inziens toe leiden dat de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project getoetst moet worden aan de archeologische bestemming 'Waarde – Archeologie 3' uit het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012) en de aanvraag daarom – met inachtneming van de archeologische regels – niet strijdig is met het bestemmingsplan 'Buitengebied' (2012). Ook in dit geval heeft het College geen grond de aanvraag te weigeren.

5.3 Bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995)

- (87) Zelfs als het College in zijn standpunt wordt gevolgd dat het toetsingskader voor de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project wordt gevormd door het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995), heeft het College geen grond de aanvraag te weigeren. Het Project is hiermee namelijk niet in strijd.
- (88) In het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning voor het Project is toegelicht waarom het College meent dat de aanvraag niet past binnen het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995):

“Gelet op de omvang van het aan te leggen zonnepark – 37 hectare aan bouwwerken excl. hekwerk en transformatorhuisjes - kan worden gesteld dat dit primair een bedrijfsmatige functie betreft en dat natuur- en landbouwontwikkeling ondergeschikt zijn (projectlocatie wordt voor 80% bebouwd met bouwwerken). Het project heeft derhalve geen relatie met de landbouwfunctie die conform het bestemmingsplan is gegeven aan de projectlocatie. De aanvraag betreft de aanleg van een geheel zonnepark, waarbij zowel de zonnepanelen als de omzetting van agrarisch naar natuur een aanzienlijke impact heeft op het landschap. Door de aanleg van een zonnepark en omzetting naar natuur kan de landbouwfunctie, welke primair dient te zijn binnen de projectlocatie conform het bestemmingsplan, niet worden gehandhaafd.”

- (89) Allereerst gaat het College uit van een onjuiste projectomschrijving. Het College gaat uit van een percentage bouwwerken van 80%. Dat is niet juist. Binnen het project wordt slechts 39% van de projectlocatie voorzien van zonnepanelen. In dit percentage is bovendien uitgegaan van de meest ruime invulling, waarbij de beweegbare zonnepanelen – de zonnepanelen kunnen in- en uitklappen – zijn uitgekapt. Bovendien wordt door het College in het ontwerpbesluit slechts aandacht besteed aan de secundaire functie van het Project, de duurzame perceelsgebonden energiewinning en niet (ook) aan de primaire functie van het Project, de natuurontwikkeling en agrarisch natuurbeheer.
- (90) In de aanvraag is de primaire functie in samenhang met de secundaire functie beschreven. In het Project wordt gebruik gemaakt van meervoudig ruimtegebruik. Dit betekent dat de secundaire functie geen afbreuk doet aan de primaire functie. Het systeem is zodanig ontworpen dat de volledige ondergrond van het Project gedurende de dag wordt voorzien van zonlicht. Hierdoor is, afgezien van de plek waar op de bodem iets is gebouwd (zoals funderingspalen, omvormers en transformatoren), de primaire functie volledig functioneel. De werkelijke bedekking van de bodem ziet op enkele procenten. Dit is ook toegelicht in paragraaf 1.3 bij de aanvraag. Het plan behelst de realisatie van:
- Een wal met kruidenrijke randen en bosschages: 2,3 ha;
 - Agrarisch natuurbeheer: natuur voor das in combinatie met schapenbegrazing: 11,4 ha;
 - Extensief beheerd grasland: 29,7 ha;

Stibbe

- Watergangen met flauwe oevers: 1,8 ha;
 - Vogelbossen (beshoudende bosschages): 1,5 ha;
 - Een dagrecreatief uitkijkpunt: 0,9 ha.
- (91) Uit het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning voor het Project blijkt dat het College zowel de doeleindenomschrijving (inclusief rangorde) als de beschrijving in hoofdlijnen voor de aan de percelen van het Project toegekende functieaanduiding 'bosgebied met natuur-, landschaps- en recreatiefunctie met plaatselijk landbouwgronden' als toetsingskader voor de aanvraag heeft gebruikt.
- (92) De beschrijving in hoofdlijnen kan, gelet op de jurisprudentie (zoals beschreven in paragraaf 4.2.3), alleen het toetsingskader vormen voor de aanvraag van een omgevingsvergunning wanneer het betreffende artikel duidelijk en concreet is geformuleerd. Dit is volgens de jurisprudentie van de Afdeling niet het geval als de termen 'nastreven' of 'nagestreefd' worden gebruikt. Deze termen duiden namelijk op een inspanningsverplichting voor het bevoegd gezag en niet op een resultaatsverplichting, waarmee het desbetreffende artikel van de beschrijving in hoofdlijnen volgens de Afdeling niet als rechtstreeks aanvullend toetsingskader kan dienen voor de aanvraag van een omgevingsvergunning.
- (93) Het artikel in de specifieke beschrijving in hoofdlijnen van het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995), artikel 6.2.1.2, dat ziet op de percelen waar het Project is gesitueerd en waar het College ook aan refereert, kent wel deze terminologie. Hier staat namelijk dat op deze locatie *"wordt gestreefd naar handhaving van een landbouwfunctie, eventueel in gedeeltelijke combinatie met houtteelt"*. Kortom, de gekozen bewoording duidt op een inspanningsverplichting, niet op een resultaatsverplichting en kan daarom niet dienen als rechtstreeks aanvullend toetsingskader voor de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project.
- (94) Dit betekent dat het toetsingskader van de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project wordt gevormd door de doeleindenomschrijving (inclusief rangorde) van artikel 6(A) en de overige voorschriften uit het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995). Voor de volledigheid: een artikel in de beschrijving in hoofdlijnen kan alleen het toetsingskader vormen als het voorschrift hierin voldoende duidelijk en concreet is geformuleerd.
- (95) Uit de doeleindenomschrijving (inclusief rangorde) voor de gronden waar de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project op ziet, volgt dat agrarisch gebruik nevensgeschikt is aan doeleinden van landschap en natuur. Infrastructuur is ondergeschikt aan beide doeleinden.
- (96) Niet is in te zien waarom het Project, bestaande uit de realisatie van natuurontwikkeling in combinatie met agrarisch natuurbeheer en perceelsgebonden duurzame energieopwekking strijdig zou zijn met de doeleindenomschrijving die van toepassing is op de percelen waar het Project op ziet.

- (97) Dit betekent dat de aanvraag omgevingsvergunning onzes inziens niet in strijd is met het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) en het College geen grond heeft de aanvraag te weigeren.

5.4 Rechtszekerheid

- (98) Tot slot is het standpunt van het College, dat voor de gronden waar de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project op ziet, getoetst moet worden aan het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) met inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel niet houdbaar.
- (99) Allereerst was het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) tot in ieder geval (kort voor) 22 maart 2023 niet gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl. Niet op de gronden waarop de aanvraag omgevingsvergunning ziet, maar ook is dit niet op andere wijze zichtbaar en/of ter beschikking gesteld. Nadat hiertoe meermaals navraag is gedaan, is slechts een gedeelte van dit bestemmingsplan (pas in een veel later stadium) aan GroenLeven verstrekt.
- (100) In dit kader is door GroenLeven bij brief van 29 juli 2022 aan het College al aangegeven dat GroenLeven niet ziet hoe het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) van toepassing is op de aanvraag en ook heeft GroenLeven er in die brief op gewezen dat dit bestemmingsplan niet te raadplegen is. Vervolgens heeft GroenLeven op 26 september 2022 op verzoek van het College haar aanvraag aangevuld en in deze aanvulling reeds toegelicht dat en waarom GroenLeven meent dat de aanvraag moet worden getoetst aan het 'Reparatieplan buitengebied Westerveld' (2016). Op 10 februari 2023 is GroenLeven in kennis gesteld dat het Project door de gemeenteraad zal worden behandeld en uit raadstukken heeft GroenLeven moeten vernemen dat een ontwerp weigeringsbesluit voorlag. GroenLeven heeft per e-mail van 16 februari 2023 daarom verzocht het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995), inclusief alle onderliggende stukken, toe te sturen. Hierop is geen reactie gekomen en op 23 februari 2023 heeft GroenLeven hier nogmaals per e-mail om verzocht. Op 1 maart 2023 heeft GroenLeven een selectie aan stukken uit het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) ontvangen: artikel 6 en de plankaart. Als reactie hierop heeft GroenLeven verzocht het gehele bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995), inclusief onderliggende stukken, toe te zenden en niet alleen het gedeelte dat het College voor de behandeling van de aanvraag relevant acht. Op 7 maart 2023 ontving GroenLeven een reactie op dit verzoek, namelijk dat het gemeentelijk archief kon worden bezocht om het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) in te zien. Vervolgens is diezelfde dag door GroenLeven verzocht in ieder geval het goedkeuringsbesluit te verstrekken, maar ook hierop is niet gereageerd. Op 14 maart 2023 bleek een bezoek aan het gemeentelijk archief door GroenLeven niet mogelijk en hiervoor kon ook geen afspraak worden gemaakt. Uiteindelijk is GroenLeven op 17 maart 2023 in de gelegenheid gesteld het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) in te zien. Het verzoek om een gescand exemplaar van het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) te verstrekken is niet ingewilligd. GroenLeven heeft het goedkeurings- en vaststellingsbesluit overigens niet kunnen inzien, omdat deze stukken niet gevonden konden worden.

- (101) Niet alleen GroenLeven, maar ook de gemeenteraad zelf lijkt er dus niet van overtuigd geweest te zijn dat het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995) nog van toepassing was. Dit bestemmingsplan wordt in alle bestemmingsplannen en/of gerechtelijke uitspraken van later datum op deze locatie(s) niet genoemd en/of aangehaald. Dit klemmt te meer omdat op andere percelen waar de agrarische bestemmingen uit het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012) zijn vernietigd, het oudere bestemmingsplan (nota bene met leeswijzer d.d. 2022) wel is gepubliceerd. Hiermee is voor specifiek die locaties integraal inzichtelijk gemaakt dat de gemeenteraad ervan overtuigd was dat die oudere bestemmingsplannen van toepassing waren.
- (102) Uit voorgaande kan worden afgeleid dat de gemeenteraad een bewuste keuze heeft gemaakt na de gedeeltelijke vernietiging van het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012) voor bepaalde locaties wel en voor andere locaties niet heeft willen terugvallen op het daarvoor geldende bestemmingsplan. Anders is niet in te zien waarom een gedeelte van de oudere bestemmingsplannen wel is gepubliceerd, inclusief leeswijzer, en het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995) niet. Voor de volledigheid: de gemeenteraad heeft voor de gronden waar het Project op ziet ook niet anderszins voorzien in een actueel planologisch kader waar de gemeenteraad zich comfortabel bij voelt. Hiermee heeft de gemeenteraad dus het risico geaccepteerd dat het geldende planologisch kader niet aansluit bij de kennelijke wens van de gemeenteraad. GroenLeven mocht in ieder geval van deze aanname uitgaan ten tijde van indiening van de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project.
- (103) Al met al is een rechtsonzekere situatie ontstaan en kan GroenLeven om bovengenoemde redenen niet worden tegengeworpen dat een ouder, haar onbekend, bestemmingsplan het geldende toetsingskader vormt voor de aanvraag omgevingsvergunning.

6. CONCLUSIE

- (104) Het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016) vormt het planologisch toetsingskader waaraan de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project moet worden getoetst. Dit reparatieplan kent aan de plandelen waar de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project op ziet geen bestemming(en) toe. Dit betekent dat de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project getoetst moet worden aan deze ‘witte vlek’ binnen het ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ (2016). Het Project is hierin inpasbaar. Het College heeft geen grond de aanvraag te weigeren. Dat de gemeenteraad met het reparatieplan een andere bedoeling had (blijkens de toelichting) maakt deze conclusie niet anders.
- (105) Zelfs als de bedoeling van de gemeenteraad als uitgangspunt wordt genomen, wat zou betekenen dat het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (2012) het planologisch kader vormt, wordt niet toegekomen aan een toets aan het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (1995). In dat geval wordt het planologisch toetsingskader namelijk gevormd door de nog altijd geldende dubbelbestemming ‘Waarde – Archeologie 3’ op de percelen waar de aanvraag omgevingsvergunning op ziet. Hiervoor zijn de volgende aanknopingspunten van belang: het beroep over de plandelen met bestemming ‘Agrarisch – 2’, richtte zich niet ook (expliciet) tegen de dubbelbestemming ‘Waarde – Archeologie 3’ en

deze dubbelbestemming is dus ook niet expliciet door de Afdeling vernietigd in haar uitspraak van 6 augustus 2014. Daarnaast ontbreekt een functionele samenhang tussen de bestemming 'Agrarisch – 2' enerzijds en de bestemming 'Waarde – Archeologie 3' anderzijds. Tot slot nopen de specifieke omstandigheden van dit geval dat het volgens het College geldende voorgaande bestemmingsplan tot (kort voor) 22 maart 2023 niet is gepubliceerd en ook op geen enkele andere wijze naar het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) is verwezen in plannen en gerechtelijke uitspraken van later datum, zoals wel het geval was voor andere oudere bestemmingsplannen op locaties waar de bestemming 'Agrarisch – 2' gold.

- (106) Bovendien is er geen strijdigheid met het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995), mocht de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project hieraan getoetst worden. Het toetsingskader wordt in dit bestemmingsplan gevormd door de doeleindenomschrijving (inclusief rangordeschema) voor de bestemming 'heide - ontginningsgebied'. Het voorschrift uit de beschrijving in hoofdlijnen, artikel 6.2.1.2, dat op deze locatie wordt gestreefd naar handhaving van een landbouwfunctie, eventueel in gedeeltelijke combinatie met houtteelt, kan niet als rechtstreeks aanvullend toetsingskader dienen voor de aanvraag omgevingsvergunning voor het Project, omdat dit voorschrift onvoldoende duidelijk en concreet is geformuleerd.
- (107) Tot slot is het niet kenbaar maken en/of publiceren van het 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995) bovendien in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De rechtsonzekere situatie kan GroenLeven niet worden tegengeworpen. Het College lijkt bij de aanvraag omgevingsvergunning nu voor het eerst terug te grijpen op het bestemmingsplan 'Buitengebied Smilde – agrarische gronden' (1995), terwijl nergens uit blijkt dat de gemeenteraad meent dat dit bestemmingsplan nog van toepassing is.

Bijlage 6

mr. J.C. van Oosten
Stibbe Advocaten en notarissen
Beethovenplein 10
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam

VERZONDEN 28 APR. 2023

Datum
26 april 2023

Zaaknummer
330791

Uw brief
7 april 2023

Uw kenmerk
JvO/PvL 1044159-28968141

Onderwerp
reactie op ingebrekestelling

Geachte heer Van Oosten,

Op 7 april 2023 hebben wij van u een ingebrekestelling ontvangen met betrekking tot de aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning aan Groenleven B.V. ten behoeve de realisatie van een zonnepark (zon-op-land) - voor een periode van 30 jaar - met een totaalomvang van 46,7 hectare (opwek van 37 MWp) met in combinatie natuurontwikkeling. De projectlocatie is gelegen aan de Bosweg in Oude Willem. Hierbij reageren wij u op uw brief.

Bestemmingsplan

Wij hebben kennis genomen van uw bevindingen ten aanzien van het planologische regime geldend op de projectlocatie. Uw bevindingen hebben ons niet doen veranderen van standpunt ten aanzien van het geldende planologische regime.

Op 5 juli 2012 is het bestemmingsplan 'Buitengebied' vastgesteld door de gemeenteraad. In dit bestemmingsplan had de projectlocatie de bestemming 'Agrarisch - 2'. Vervolgens heeft de gemeenteraad op 2 juli 2013 het bestemmingsplan 'Buitengebied, reparatieplan 2013' vastgesteld, omdat was gebleken dat enkele ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan aangebrachte wijzigingen niet juist in het bestemmingsplan waren verwerkt. Ook zijn ambtshalve nog enkele kleinere wijzigingen aangebracht. De wijzigingen die het reparatieplan bevat ten opzichte van het oorspronkelijke bestemmingsplan zijn - op een enkele uitzondering na - niet bedoeld om alsnog tegemoet te komen aan de ingestelde beroepen. Tegen de vaststelling van beide bestemmingsplannen is beroep ingediend, waardoor beide plannen niet onherroepelijk zijn geworden. Op 6 augustus 2014 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) een gecombineerde uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2014:2942). De ABRvS heeft in deze uitspraak het gehele bestemmingsplan 'Buitengebied, reparatieplan 2013' vernietigd (zie rechtsoverweging 5.). Daarnaast heeft de ABRvS besloten om de agrarische bestemmingen, waaronder de bestemming 'Agrarisch-2', te vernietigen uit het bestemmingsplan 'Buitengebied' (zie IV.).

Hieruit valt te concluderen dat zowel het bestemmingsplan 'Buitengebied' als het bestemmingsplan 'Buitengebied, reparatieplan 2013' niet meer van toepassing zijn op de projectlocatie. Het is vaste jurisprudentie dat het voorheen geldende bestemmingsplan herleeft op het moment dat een later vastgesteld, maar nog niet-onherroepelijk geworden, bestemmingsplan (deels) wordt vernietigd.

Zie in dit licht de uitspraak ABRvS van 8 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1848, rechtsoverweging 3.6. Dit betekent dat op 6 augustus 2014 – voor wat betreft de projectlocatie - het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde – agrarische gronden’ (d.d. 21 december 1995) is herleefd.

Op 29 maart 2016 is het bestemmingsplan ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ vastgesteld door de gemeenteraad. Uit de toelichting van dit bestemmingsplan valt op te maken dat het een herziening op onderdelen van het moederplan (lees: bestemmingsplan ‘Buitengebied’) betreft, waarbij het moederplan eveneens van kracht blijft en in samenhang dient te worden gelezen. De projectlocatie valt, door uitspraak van de ABRvS van 6 augustus 2014, niet meer binnen de plancontouren van het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (moederplan). De agrarische gronden zijn namelijk uit dit bestemmingsplan vernietigd. De projectlocatie is in het reparatieplan niet voorzien van een bestemming op de verbeelding. De bestemming ‘Agrarisch – 2’ is enkel opgenomen in de planvoorschriften van het reparatieplan en heeft enkel betrekking op het perceel Hogeweg 1 te Zorgvlied, aangezien een gedeelte van dit perceel op de verbeelding van het reparatieplan de bestemming ‘Agrarisch – 2’ heeft gekregen. Uit de bijbehorende planvoorschriften valt ook op te maken dat deze bestemming alleen van toepassing is voor zover de gronden zijn voorzien van een bestemmingsvlak met deze bestemming.

Uit voorgaande valt te herleiden dat het bestemmingsplan ‘Reparatieplan buitengebied Westerveld’ niet van toepassing is op de projectlocatie. Als planologisch vertrekpunt dient derhalve het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde’ (december 1995) te worden gehanteerd.

Inhoudelijke toetsing bestemmingsplan

Bij de vraag of een gebruik in strijd is met het bestemmingsplan moet gekeken worden naar de ruimtelijk relevante aspecten van dat gebruik, die veelal worden vertaald in de ruimtelijke uitstraling van een bepaalde activiteit op de omgeving. Ten aanzien van de ruimtelijke uitstraling dient gekeken te worden naar de ‘aard, omvang en intensiteit’ van het gebruik. Deze beoordeling heeft uitvoerig plaatsgevonden en is toegelicht aan GroenLeven B.V. via diverse correspondentie en gesprekken. Volledigheidshalve verwijzen wij naar de brieven (omzetting voorbereidingsprocedure aanvraag omgevingsvergunning d.d. 15 juli 2022, Ontvankelijkheid d.d. 16 augustus 2022) en besluitstukken (Ontwerp weigeringsbesluit zonnepark Oude Willem d.d. 22 maart 2023), waarin uitgebreid is toegelicht waarom het voorgenomen project niet passend is binnen het huidige planologische regime.

Uitgebreide voorbereidingsprocedure

Welke voorbereidingsprocedure van toepassing is op een aanvraag omgevingsvergunning wordt wettelijk bepaald door artikel 3.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Er is sprake van de uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) indien een aanvraag omgevingsvergunning betrekking heeft op artikel 2.1, eerste lid, onder c van de Wabo (strijdig gebruik) én deze activiteit slechts vergund kan worden met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°. Bij beoordeling is gebleken dat dit project strijdig is met het geldende bestemmingsplan en slechts vergund kan worden met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb.

26 april 2022

3 / 3

Immers, in het geldende bestemmingsplan is geen afwijkingsbevoegdheid opgenomen voor de aangevraagde activiteit (artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 1° Wabo) en de aangevraagde activiteit is tevens niet opgenomen onder artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 2° Wabo).

Vervolg

Het ontwerpweigeringsbesluit en de ontwerpweigering verklaring van geen bedenkingen liggen met ingang van 23 maart 2023 ter inzage. U kunt gedurende de terinzagelegging (23 maart t/m 4 mei 2023) een zienswijze over de ontwerpbesluiten indienen bij het college van burgemeester en wethouders.

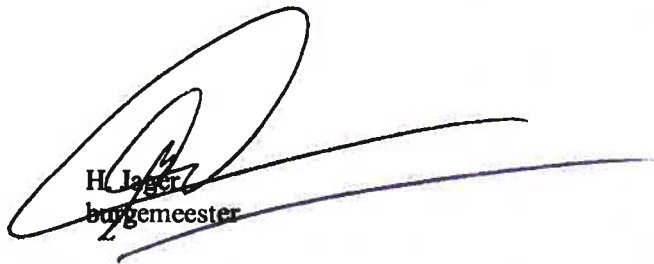
Meer informatie

Als u nog vragen heeft, kunt u contact opnemen met de afdeling Ruimte & Ontwikkeling via telefoonnummer 14 0521 en via info@gemeentewesterveld.nl.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

8/A


D.B. Bruijn van den Berg
secretaris


H. Jager
burgemeester

Bijlage 7

Van: "Info (Gemeente Westerveld)" <Info@gemeentewesterveld.nl>

Datum: 1 mei 2023 om 11:38:08 CEST

Aan: Jan van Oosten <Jan.vanOosten@stibbe.com>

Onderwerp: zaaknummer: 330791 Antwoordbrief Ingebrekestelling

Geachte heer Van Oosten,

In de bijlage vindt u de reactie van de gemeente op de ingebrekestelling. Deze reactie is u tevens vrijdag per brief toegezonden.

Via mijn collega Kees Visser, waarmee u telefonisch contact heeft gehad, begreep ik dat u nog de vraag had of er ruimte is voor een gesprek tussen de initiatiefnemer en het college. Namens de wethouders kan ik u aangeven dat er momenteel niet open voor een gesprek met de initiatiefnemer. Het college heeft namelijk een standpunt ingenomen omtrent het project van de initiatiefnemer. De initiatiefnemer kan via de gebruikelijke weg, namelijk een zienswijze, zijn reactie geven.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

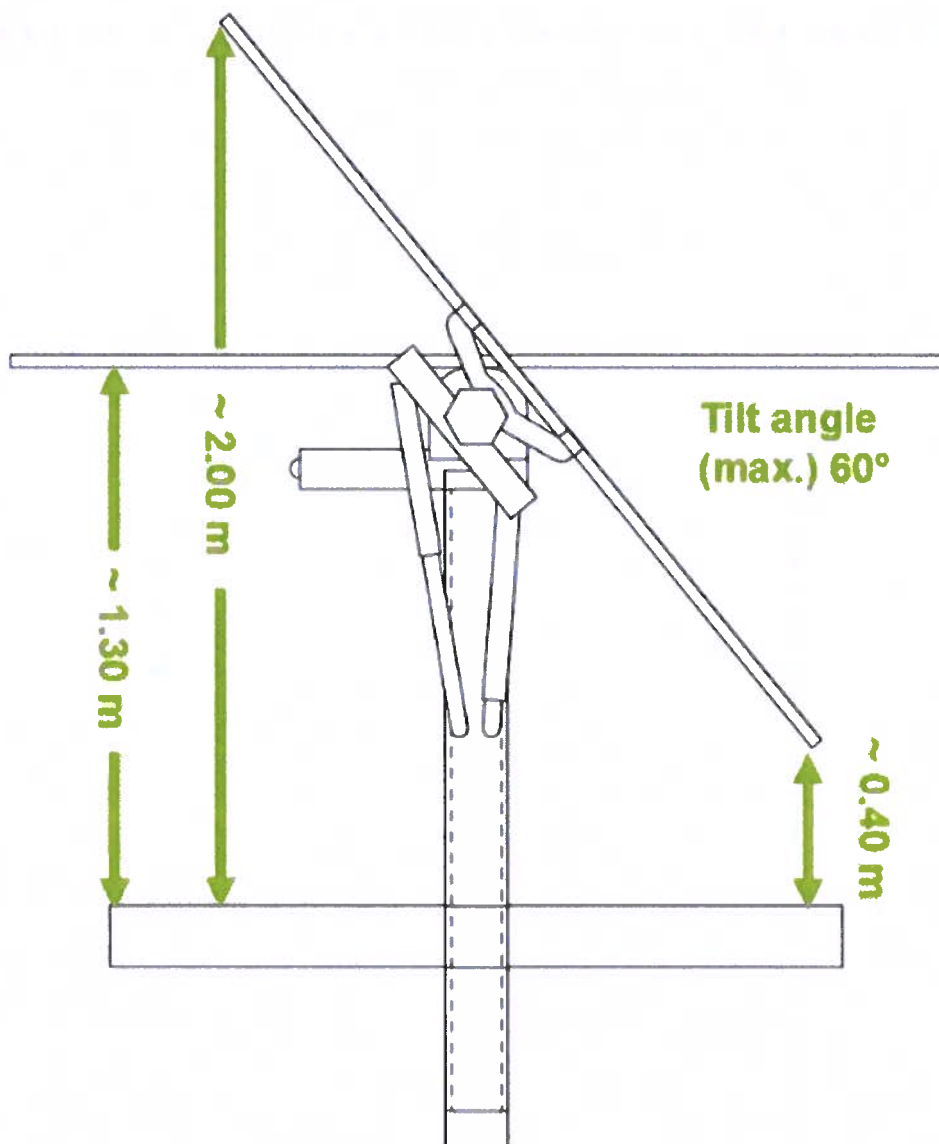
Met vriendelijke groeten,

(meneer) J. (Jeroen) van Oudheusden | Beleidsadviseur Ruimtelijke Ontwikkeling | Ruimte & Ontwikkeling

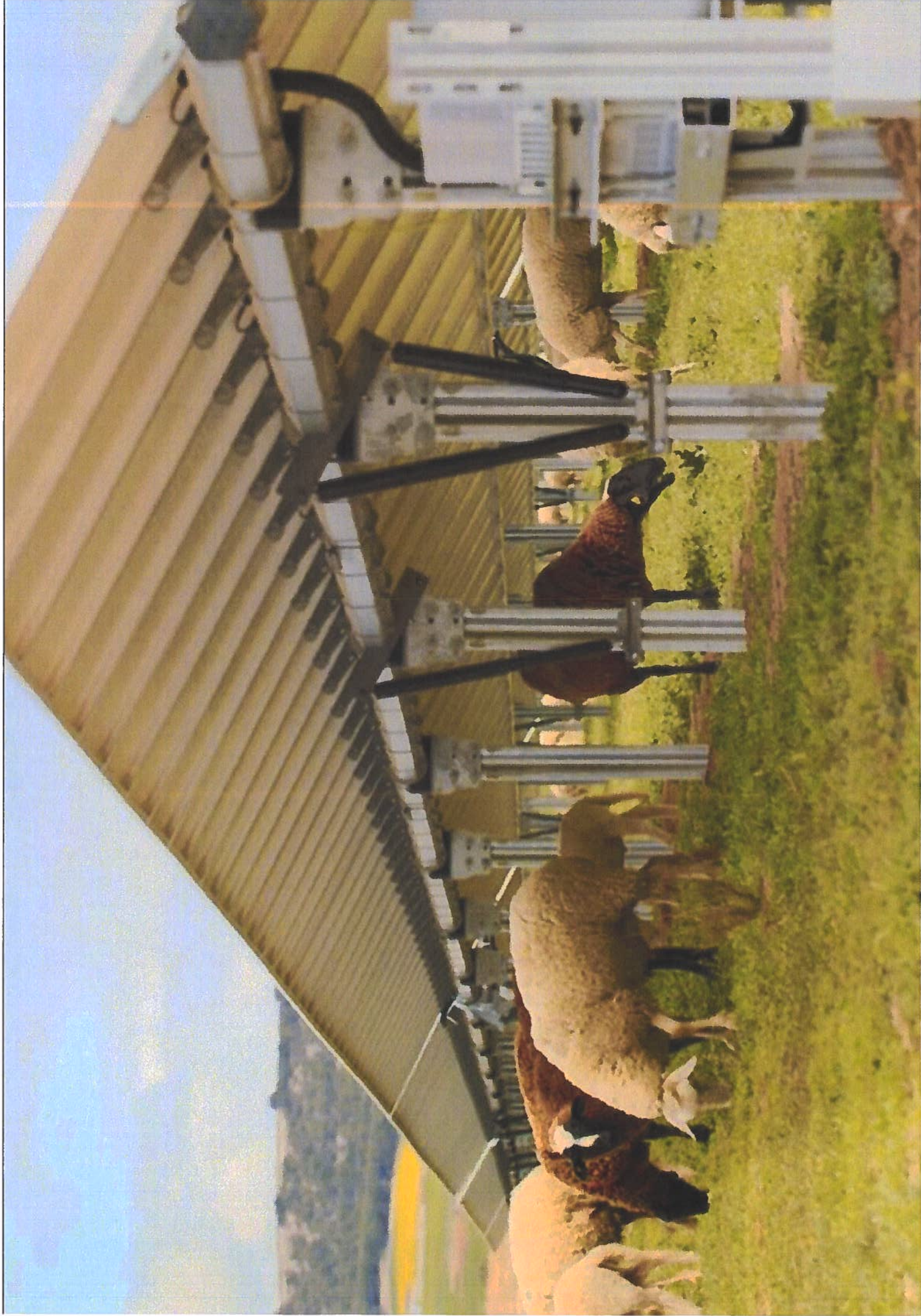
GEMEENTE WESTERVELD | Postbus 50, 7970 AB Havelte | Raadhuislaan 1, 7981 EL Diever
T 14 0521 E info@gemeentewesterveld.nl | I www.gemeentewesterveld.nl

***** Disclaimer: De informatie verzonden met dit e-mail bericht is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde. Gebruik van deze informatie door anderen dan de geadresseerde en gebruik door hen die niet gerechtigd zijn van de informatie kennis te nemen, is verboden. Indien u niet de geadresseerde bent of niet gerechtigd bent tot kennisneming, (a) is openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden, niet toegestaan, en (b) wordt u verzocht de afzender daarvan op de hoogte te brengen en het bericht te vernietigen. De Gemeente Westerveld staat niet in voor de juiste en volledige overbrenging van de inhoud van een verzonden e-mail, noch voor tijdige ontvangst daarvan. Dit onderschrift is tevens het bewijs dat de email is gescand op virussen.

Bijlage 8



Bijlage 9



Bijlage 10

Overzicht mogelijkheden voor lokale participatie		
Mogelijkheden	Omschrijving	Opmerking
Mede-eigenaarschap	Inwoners van nader te bepalen dorp/gemeente/regio krijgen de mogelijkheid om mede-eigenaar van de productie-installatie te worden door te investeren: a) middels vereniging of coöperatie. b) aandelen als privépersoon of onderneming.	Het is lastig om voldoende vermogen te verzamelen om het park voor 50% (of meer) aan de lokale omgeving te verkopen. Vaak hulp nodig via een provinciaal investeringsfonds.
Financiële deelneming	Inwoners van nader te bepalen dorp/gemeente/regio krijgen de mogelijkheid om financieel te participeren door na realisatie van het project: a) obligaties te kopen, direct via GroenLeven of d.m.v. crowdfunding.* b) paneel(en) via Vrijopnaam te kopen, waarbij de opbrengst van de paneel(en) op zijn/haar energierekening in mindering wordt gebracht. *Bij Sekdoornseplas is gebruik gemaakt van Zonnepanelendelen, bij Bomhofsplas is gebruik gemaakt van OnePlanetCrowd.	Combinatie van mede-eigenaarschap mogelijk met crowdfunding, waarbij het na een bepaald tijdstip ook mogelijk wordt om aandelen/obligaties aan niet-lokale privépersonen te verkopen.
Omgevingsregeling en/of omwonendenfonds	In een anterieure overeenkomst met gemeente/energie coöperatie kan worden vastgelegd dat GroenLeven een afgesproken bedrag per opgewekte MWh betaalt per jaar voor een vastgestelde periode** om te gebruiken voor o.a.: a) tegemoetkoming voor planschade direct omwonenden onder de wettelijke norm van 2%; b) tegemoetkoming voor verduurzamingsmaatregelen woningen van (direct) omwonenden; c) fonds voor maatschappelijke en/of duurzaamheidsinitiatieven inwoners van bepaalde dorp/gemeente/regio . ** kan ook in één keer uitbetaald worden.	Optie a komt weinig voor, maar kan effectief zijn als een of een paar omwonenden veel 'last' van het project ervaren. Optie b komt veel voor, en voegt direct bij aan de missie van GroenLeven. Optie c komt regelmatig voor, maar kan tot roering in de omgeving zorgen, indien omwonenden het niet eens worden over de besteding van het fonds.
Omgevingsinvesteringen	Directe bijdrage aan omgeving door o.a. planten van bomen, installeren van speeltoestellen, verbeteren van wegen, etc.	Veelal al onderdeel van het plan. Kan zowel proactief als reactief worden toegepast om draagvlak te verhogen.
Arbeid en/of materiële participatie	Bedrijven en/of burgers van een dorp/gemeente/regio worden gevraagd om arbeid, materialen en/of accommodatie gelegenheden te leveren voor de realisatie van het project.	Indien er met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt wordt gewerkt, kan dit een extra plus zijn voor SRI-doelstellingen GroenLeven.