Gemeente Borger-Odoorn

41624-2024:127898

VOORSTEL AAN DE GEMEENTERAAD

Behandelend ambtenaar: Y. Bartelds
Afdeling/cluster: BO-OW
Portefeuillehouder: H. Zwiep

Registratienummer: 41624-2024:127898

Onderwerp:
Voorbereidingsbesluit borging zonneparken

Voorgestelde wijze van afdoening:
Ter vaststelling

Beslispunten:

1. Het voorbereidingsbesluit zoals bedoeld in artikel 4.14 van de Omgevingswet met het kenmerk 'NL.IMRO.1681.TAM-vbb zonneparken-VG01''vast te stellen;
2. Bij het voorbereidingsbesluit met het daarbij aangegeven werkingsgebied als voorbeschermingsregels in het omgevingsplan op te nemen:
   - het is verboden om een zonnepark langer dan 25 jaar in werking te hebben en in stand te houden, met als uiterste datum 8 juni 2044.

Inleiding
Voor het bestaande zonnepark Exloo heeft het college van burgemeester en wethouders recentelijk een aanvraag om omgevingsvergunning geweigerd, voor het wijzigen van enkele bouwkundige onderdelen en het verlengen van de instandhoudingstermijn van 25 naar 30 jaar. Hiertegen is bezwaar aangetekend en het college staat op het punt van het nemen van de beslissing op bezwaar.

Naar aanleiding van deze casus blijkt dat het geldende planologische regime voor alle zonnepark locaties (10 locaties, 10 bestemmingsplannen) onvoldoende heeft geborgd dat de zonneparken na 25 jaar worden beëindigd. Er zijn geen planregels opgenomen over de tijdelijkheid van de aanwezigheid van de zonneparken (instandhoudingsregels). Daarmee is de mogelijke aanwezigheid van zonneparken ter plaatse geborgd voor onbepaalde tijd. Aanvragen van de zonnepark exploitanten om de termijn uit de omgevingsvergunning te verlengen (naar meer dan 25 jaar) kunnen daarom niet worden geweigerd.

Om dit alsnog te kunnen in het geval van de nog te nemen beslissing op bezwaar (én eventueel toekomstige andere aanvragen van andere exploitanten), is het laten nemen van een voorbereidingsbesluit een mogelijke oplossing.

Een voorbereidingsbesluit voorkomt dat in een bepaald gebied ongewenste ontwikkelingen ontstaan die op basis van het geldende bestemmingsplan/omgevingsplan

niet tegengehouden kunnen worden. Het voorbereidingsbesluit bevriest de situatie als het ware, in afwachting van nieuwe regels in het omgevingsplan.

Beoogd effect
Het voorbereidingsbesluit omvat een tijdelijke oplossing voor het momenteel niet volledig juridisch geborgd zijn van de gewenste tijdelijke aanwezigheid van de zonneparken. Hiermee ontstaat voor de komende 1,5 jaar een toetsingskader om eventuele aanvragen om verlenging van de instandhoudingstermijnen in de omgevingsvergunningen te kunnen weigeren.

Het voorbereidingsbesluit is van toepassing op de huidige locaties/plangebieden van de al aanwezige tien zonneparken. Het is niet nodig om het voorbereidingsbesluit op het gehele gemeentelijke grondgebied van toepassing te verklaren.[1]

Argumenten
1.1 Achtergrond informatie

De gemeente heeft een tiental locaties met de zonneparken. Deze locaties zijn gebaseerd op het beleid 'Zonneoogst 2018-2020' en de regionale/nationale afspraken in het kader van de RES.

De tien locaties zijn destijds juridisch planologisch geborgd met verschillende bestemmingsplannen (periode 2018-2019). Het betreft de volgende locaties:

1. Buitengebied, Zonnepark Exloo
2. Borger, Zonnepark Daalkampen
3. Buitengebied Zonnepark Westdorp
4. Buitengebied, zonnepark Hooghweg Energy Buinen
5. Buitengebied zonnepark Paardetangendijk Buinerveen
6. Buitengebied zonnepark Valthermond M2883
7. Buitengebied zonnepark Valthermond M3006
8. Zonnepark Nieuw-Buinen/Reparatieplan zonnepark Nieuw-Buinen 2023
9. Buitengebied Zonnepark Drouwenerzon/ Buitengebied, Reparatieplan zonnepark Drouwenerzon
10. Buitengebied Zonnepark Wollerich Nieuw-Buinen

In de bestemmingsplannen zijn de zonneparken bestemd als agrarische grond met een aanduiding voor de activiteit zonnepark. Er zijn geen planregels opgenomen over de tijdelijkheid van de aanwezigheid van de zonneparken (instandhoudingsregels). Daarmee is de mogelijke aanwezigheid van zonneparken ter plaatse geborgd voor onbepaalde tijd.

De bestemmingsplannen bevatten allemaal een wijzigingsbevoegdheid om de aanduiding zonnepark te verwijderen. Dit kan alleen onder de voorwaarde dat de bijbehorende omgevingsvergunning is ingetrokken.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is de toepassing van deze wijzigingsbevoegdheid komen te vervallen; het kan niet meer worden toegepast zoals beoogd in 2019. De aanduiding zonneparken echter, is van rechtswege opgenomen

[1] De gemeente Borger-Odoorn heeft een tiental locaties met de zonneparken. Deze locaties zijn gebaseerd op het beleid 'Zonneoogst 2018-2020' en de regionale/nationale afspraken in het kader van de RES. De beschikbaar gestelde ruimte voor dergelijke zonneparken is hiermee volledig benut en eventueel nieuwe aanvragen kunnen legitiem worden geweigerd.

in het (tijdelijke deel van het) omgevingsplan en geldt onverkort. Al met al is op dit moment de zwart-witte juridische vertaling in het omgevingsplan dat het in bedrijf hebben van een zonnepark als passend is vastgesteld door de gemeenteraad, voor onbepaalde tijd.

1.2 Beoogde instandhoudingstermijn

Het beleid 'Zonneoogst 2018-2020' benoemt de tijdelijkheid van de aan te leggen zonneparken, maar doet dit enkel in relatie tot de te verlenen omgevingsvergunningen voor (bouw en) afwijkend gebruik. Hierop gebaseerd gaat het beleid uit vanuit dat na een termijn van maximaal 20-25 jaar de oorspronkelijke, agrarische bestemming dan weer geldt.

Het beleid meldt echter niet hoe dit dan concreet moet worden gerealiseerd/afgedwongen. De aanname is dat men dit heeft beoogd (t.z.t.) mogelijk te maken middels het opnemen van de wijzigingsbevoegdheden in de voornoemde bestemmingsplannen, in de wetenschap dat de zonnepark-ontwikkelaars anno 2018 dergelijke projecten doorgaans aanvragen met tijdelijke vergunningen.

Wat de achterliggende gedachte ook is geweest, op basis van de nu geldende bestemmingsplannen in combinatie met het van rechtswege vervallen van de wijzigingsbevoegdheden, bestaat op de huidige tien locaties een mogelijkheid voor onbepaalde tijd voor het gebruik van een zonnepark.

Dat het beleid 'Zonneoogst' een tijdelijk gebruik nastreeft, doet hier niets aan af. Het beleid is weliswaar onderdeel (geweest) van het beoordelingskader voor het bepalen van locaties, maar is geen wettelijk direct toetsingskader voor (het wijzigen en/of verlengen van) aanvragen om een omgevingsvergunning.

Een aanvraag om omgevingsvergunning (of in het geval van de aanleiding, een wijziging van een al verleende vergunning) wordt immers niet getoetst aan het beleid maar aan de regels van het bestemmingsplan/omgevingsplan.

1.3 Gebruikte instandhoudingstermijnen

De initiële aanvragen voor de bouw van de tien zonneparken zijn in de periode 2018-2019 behandeld. De hierop verleende omgevingsvergunningen hebben allemaal een voorwaarde van een maximale instandhoudingstermijn van 20 jaar gekregen. Na afgifte van deze vergunningen is gebleken dat het kunnen aansluiten van zonneparken op het elektriciteitsnet en het kunnen transporteren van stroom problemen gaf. De ingebruikname van de parken werd vertraagd.

Naar aanleiding hiervan is op 2 oktober 2019 een eenmalige gelegenheid geboden aan alle exploitanten om de oorspronkelijk vergunde termijn te verlengen naar 25 jaar.

1.4 Voorbereidingsbesluit nieuwe stijl

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het instrument voorbereidingsbesluit veranderd. We spreken van 'voorbeschermingsregels'. Er zijn meer mogelijkheden om het gebruik van activiteiten tijdelijk te beperken of verbieden.
De voorbeschermingsregels kunnen inhouden het toevoegen van nieuwe regels (met een beperking zoals bijvoorbeeld een verbod of een vergunning- of meldplicht) of het buiten werking stellen van een regel (bijvoorbeeld het niet langer van kracht zijn van een regel

waarmee een bouwmogelijkheid wordt geboden). Met een voorbereidingsbesluit/voorbeschermingsregels kunnen geen nieuwe activiteiten mogelijk worden gemaakt.

Na de inwerkingtreding van een voorbereidingsbesluit, maken de voorbeschermingsregels deel uit van het omgevingsplan. Het voordeel hiervan is dat een inwoner of ondernemer in één en hetzelfde digitale document (het omgevingsplan) kan zien of voorbeschermingsregels gelden voor een bepaalde activiteit. Anders dan voorheen, is het dus niet meer nodig om verschillende regelingen – bestemmingsplan en voorbereidingsbesluit – naast elkaar te leggen om uit te vogelen of en welk beschermingsregime geldt.

Een voorbereidingsbesluit leidt onder de Omgevingswet niet tot een aanhoudingsplicht voor het nemen van besluiten op (nieuwe) omgevingsvergunningaanvragen voor bouw- en aanlegactiviteiten (zoals onder het oude recht wel het geval was). Dat komt omdat de planregelgever met het bepalen van de inhoud van voorbeschermingsregels de mogelijkheid heeft om specifieke regels over (bijvoorbeeld) bouwactiviteiten en het in stand houden van bouwwerken (maar ook over andere activiteiten) te stellen. De planregelgever kan daardoor zelf bepalen voor welke (bouw)activiteiten een omgevingsvergunning nodig is, terwijl hij onder het oude recht slechts kon bepalen onder welke voorwaarden via een omgevingsvergunning van een verbod in een voorbereidingsbesluit kan worden afgeweken.

1.5 Voorgestelde termijn

De beoogde termijn van maximaal 25 jaar is in lijn met de huidige inzichten over het exploiteren van zonneparken én conform de maximale termijn die is benoemd in de geldende provinciale verordening.

Omdat sprake was van een gecoördineerde vaststelling van verschillende bestemmingsplannen (inclusief wijziging/reparaties n.a.v. het opnemen van een planregeling voor radioastronomie) met bijbehorende verlening van de omgevingsvergunningen, is in voorliggend advies gekozen voor de peildatum van 8 juni 2019 als begindatum van de 25 jaren termijn. Dit is de dag na bekendmaking van de laatste twee omgevingsvergunningen.[2]

Het benoemen van een uiterste datum voorkomt mogelijke discussies over de te hanteren peildatum en/of discussie of het van belang is wie het zonnepark exploiteert (overdraagbaarheid omgevingsvergunning).

Kanttekeningen

1.4 Er ontstaat mogelijk discussie over beperking van rechten

Er is geen sprake van onevenredige beperking van bestaande (exploitatie)rechten. Uit het voorgaande blijkt dat op meerdere momenten duidelijk is gemaakt dat het altijd de bedoeling was om te werken met maximale instandhoudingstermijnen in de orde van 20 tot 25 jaar. Dit standpunt is verwoord in onder andere het geldende beleid Zonneoogst, in de verschillende geldende bestemmingsplannen en nadrukkelijk herhaald in de brief (memo) van het college van 2 oktober 2019 aan de zonnepark exploitanten waarin de eenmalige verlenging naar 25 jaar is aangeboden.

[2] Bekendmaking is in dit geval het verzenden van de omgevingsvergunning. Een deel is verzonden op 12 oktober 2018, een deel op 19 oktober 2018 en de laatste twee op 7 juni 2019.

Het voorgestelde besluit transformeert enkel dit bestendigde uitgangspunt naar een daadwerkelijk toetsingskader.

Financiën
Het voorbereidingsbesluit is een omgevingsdocument zoals bedoeld in de Omgevingswet en zal een digitaal raadpleegbaar ruimtelijk plan moeten worden. De kosten voor het opstellen hiervan bedragen ongeveer €5000 en worden gedekt uit het budget voor de Omgevingswet.

Participatie
Niet van toepassing gelet op de aard van het besluit (bevriezen en voorkomen). Het voorbereidingsbesluit is bovendien een niet voor bezwaar en beroep vatbaar besluit.

Geheimhouding
Het voorbereidingsbesluit is een besluit dat op basis van de uitzonderingsgronden van de Wet open overheid als niet openbaar kan worden behandeld. De reden om op de aangeduide onderdelen geheimhouding op te leggen, ligt in het feit dat deze informatie bevatten die belangen en het functioneren van de gemeente beschermen (art. 5.1 tweede lid onder b van de Woo). Immers, de werking van het instrument voorbereidingsbesluit is beperkt als vooraf al bekend is dat een voorbereidingsbesluit gaat gelden voor het formeel beperken van een termijn voor een omgevingsvergunning. Het opleggen van geheimhouding verdient de aanbeveling om te voorkomen dat in de tussenliggende periode van voorliggend voorstel en besluitvorming door de raad alsnog aanvragen om verlenging van de instandhoudingstermijn worden ingediend.

Communicatie
Na vaststelling wordt dit besluit gepubliceerd op voorgeschreven wijze.

Uitvoering
Daags na publicatie treedt het voorbereidingsbesluit in werking, inclusief de voorbeschermingsregel over het verbod. Het voorbeschermingsregime geldt gedurende 1 jaar en 6 maanden, waarbinnen het omgevingsplan zal moeten zijn aangepast met de aanscherping op de instandhoudingstermijn.

Bijlagen
-

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Borger-Odoorn,
de secretaris, de burgemeester,

mr. M.N.J. Broers mr. J. Seton

GEHEIM