Raad van State

202006627/1/R2, 202006628/1/R2,
202006629/1/R2 en
202006630/1/R2.
Datum uitspraak: 16 februari 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen,
2. NaGa Solar Holding B.V. en Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V., beide gevestigd te Maastricht,
3. J.A.A. de Laat, wonend te Hooge Zwaluwe, gemeente Drimmelen,
4. Buitenplaats Groot Swaluwe B.V., gevestigd te Made, gemeente Drimmelen,

appellanten,

tegen de uitspraken van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 19 oktober 2020 in zaaknummers 19/6132, 19/6101, 19/6011 en 19/6102 in de gedingen tussen:

NaGa Solar Holding B.V., Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V., J.A.A. de Laat en Buitenplaats Groot Swaluwe B.V.

en

het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen.

Procesverloop

Zaaknr. 202006627/1/R2

Bij besluit van 16 oktober 2019 heeft het college de aanvraag van NaGa Solar Holding B.V. (hierna: Naga Solar) om een omgevingsvergunning voor realisering van "Zonnepark Nieuwstraat-Vogelstraat Wagenberg" op het perceel plaatselijk bekend Nieuwstraat te Wagenberg, geweigerd.

Bij uitspraak van 19 oktober 2020, zaak nr. 19/6132, heeft de rechtbank het door NaGa Solar daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 16 oktober 2019 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op de aanvraag te nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

NaGa Solar heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 6 april 2021 heeft het college opnieuw op de aanvraag van NaGa Solar besloten en de gevraagde omgevingsvergunning opnieuw geweigerd.

Zaaknr. 202006628/1/R2

Bij besluit van 16 oktober 2019 heeft het college de aanvraag van NaGa Solar om een omgevingsvergunning voor realisering van "Zonnepark Moerseweg 3a te Hooge Zwaluwe", geweigerd.

Bij uitspraak van 19 oktober 2020, zaak nr. 19/6101, heeft de rechtbank het door J.A.A. de Laat daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk, en het door NaGa Solar daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 16 oktober 2019 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op de aanvraag te nemen, met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

NaGa Solar en J.A.A. de Laat hebben daarop een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 6 april 2021 heeft het college opnieuw op de aanvraag van NaGa Solar besloten en de gevraagde omgevingsvergunning opnieuw geweigerd.

Zaaknr. 202006629/1/R2

Bij besluit van 16 oktober 2019 heeft het college de aanvraag van Zon- en Natuurpark Midden-Zwaluwe B.V. (hierna: Zon- en Natuurpark

Midden Zwaluwe) om een omgevingsvergunning voor realisering van "Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe" op het perceel plaatselijk bekend als Vierendeelseweg 4 te Lage Zwaluwe, geweigerd.

Bij uitspraak van 19 oktober 2020, zaak nr. 19/6011, heeft de rechtbank het door Buitenplaats Groot Swaluwe B.V. (hierna: Buitenplaats Groot Swaluwe) daartegen ingestelde beroep niet ontvankelijk, en het door NaGa Solar en Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 16 oktober 2019 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op de aanvraag te nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

NaGa Solar, Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe en Buitenplaats Groot Swaluwe hebben daarop een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 6 april 2021 heeft het college opnieuw op de aanvraag van Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe besloten en de gevraagde omgevingsvergunning opnieuw geweigerd.

Zaaknr. 202006630/1/R2

Bij besluit van 16 oktober 2019 heeft het college de aanvraag van NaGa Solar om een omgevingsvergunning voor realisering van "Zonnepark Horenhilsedijk Hooge Zwaluwe" op het perceel plaatselijk bekend Horenhilsedijk te Hooge Zwaluwe, geweigerd.

Bij uitspraak van 19 oktober 2020, zaak nr. 19/6102, heeft de rechtbank het door NaGa Solar daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 16 oktober 2019 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op de aanvraag te nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

NaGa Solar heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 6 april 2021 heeft het college opnieuw op de aanvraag van NaGa Solar besloten en de gevraagde omgevingsvergunning opnieuw geweigerd.

De vier zaken tezamen

NaGa Solar, Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe en Buitenplaats Groot Swaluwe hebben in alle zaken schriftelijke reacties gegeven op de besluiten van 6 april 2021.

De Afdeling heeft de zaken, gelijktijdig met het zaaknummer 202006380/1/R2 (ECLI:NL:RVS:2022:437) (hierna: de andere zaak), op een eerste zitting behandeld op 3 juni 2021, waar het college, vertegenwoordigd door mr. J.A. Mohuddy, advocaat te Breda, NaGa Solar, Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe, J.A.A. de Laat en Buitenplaats Groot Swaluwe, alle vertegenwoordigd door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, vergezeld door J.H.M. Kemps en mr. A.A.M. van Beek, zijn verschenen. Voorts is daar Zonnepark De Bergen, vertegenwoordigd door mr. Y. Demirci, advocaat te Nijmegen, vergezeld door P. de Ridder en mr. R. Benhadi, ook advocaat te Nijmegen, gehoord.

De Afdeling heeft op grond van artikel 8:64, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) het onderzoek ter zitting geschorst.

Het college, Naga Solar en Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe, Buitenplaats Groot Swaluwe en J.A.A. de Laat hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft het onderzoek ter zitting in deze zaken en de andere zaak hervat op een tweede zitting op 29 juni 2021, waar het college, vertegenwoordigd door mr. J.A. Mohuddy, advocaat te Breda, vergezeld door H.J. Erkens en ing. P. Kieboom, NaGa Solar, Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe, J.A.A. de Laat en Buitenplaats Groot Swaluwe, alle vertegenwoordigd door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, vergezeld door ir. R.J.J. Berix, J.H.M. Kemps en mr. A.A.M. van Beek, zijn verschenen. Voorts is daar Zonnepark De Bergen, vertegenwoordigd door mr. Y. Demirci, advocaat te Nijmegen, vergezeld door M.A.W.M. den Exter en P. de Ridder, gehoord. Na deze zitting heeft de Afdeling het onderzoek in alle zaken gesloten.

Overwegingen

Inleiding

Zaak nr. 202006627/1/R2

1. NaGa Solar heeft op 13 september 2018 bij het college een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor realisering van "Zonnepark Nieuwstraat-Vogelstraat Wagenberg". Het project is volgens de ruimtelijke onderbouwing van 27 februari 2019 voorzien aan de noordkant van Wagenberg aan de Nieuwstraat, tussen de kern Wagenberg en de provinciale weg. Het project zal 7,3 hectare beslaan, bestaande uit 6,5 hectare zonnepanelen en 0,8 hectare natuur.

Zaak nr. 202006628/1/R2

2. NaGa Solar heeft op 13 september 2018 bij het college een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor realisering van "Zonnepark Moerseweg 3a Hooge Zwaluwe". Het gaat om agrarische gronden van J.A.A. de Laat. Het project is volgens de ruimtelijke

onderbouwing van 27 februari 2019 voorzien tussen de kernen Hooge Zwaluwe en Made. Het zal circa 9,5 hectare akker en grasland beslaan, waarop 8,5 hectare zonnepanelen en 1 hectare natuur is voorzien.

Zaak nr. 202006629/1/R2

3. Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe heeft op 10 september 2018 bij het college een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor realisering van "Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe". Het project is volgens de ruimtelijke onderbouwing van 24 december 2018 voorzien ten noorden van de kern Hooge Zwaluwe. Het beslaat verschillende delen, waaronder het bestaande natuurgebied "De Domeinenput" en een oude Wiel van samen circa 9,8 hectare. Dit gedeelte zal niet dienen ten behoeve van de situering van zonnepanelen. De rest van het terrein is open agrarisch gebied zonder verdere bebouwing of structuurbepalende beplanting, in eigendom van Buitenplaats Groot Swaluwe. Dat is voorzien als zonnepark. Het project beslaat in totaal een oppervlakte van circa 30 hectare. Het is aan de noordkant gelegen langs de Molenweg en aan de zuidkant langs de Vierendeelseweg.

Zaak nr. 202006630/1/R2

4. NaGa Solar heeft op 13 september 2018 bij het college een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor realisering van "Zonnepark Horenhilsedijk Hooge Zwaluwe". Het project is volgens de ruimtelijke onderbouwing van 27 februari 2019 voorzien op circa 10,2 hectare akker- en grasland, tussen de kernen Hooge Zwaluwe en Lage Zwaluwe. Beoogd is om 9 hectare zonnepanelen en 1 hectare natuur te realiseren.

De vier zaken tezamen

5. Ten behoeve van de hiervoor genoemde projecten is afwijking van het geldende bestemmingsplan "Buitengebied" nodig, omdat realisering van zonneparken daarmee in strijd is.

Het college heeft ontwerpbesluiten tot weigering van de hiertoe aangevraagde omgevingsvergunningen met ingang van 26 april 2019 gedurende zes weken ter inzage gelegd. De aanvragers, De Laat en Buitenplaats Groot Swaluwe B.V. hebben daarover zienswijzen ingebracht.

Bij besluiten van het college van 16 oktober 2019 zijn de gevraagde omgevingsvergunningen geweigerd. De reden voor de weigeringen die in de besluiten is vermeld, is dat de gemeenteraad bij besluiten van 12 september 2019 heeft geweigerd de voor de projecten vereiste verklaringen van geen bedenkingen te geven. Omdat de raad daartoe niet bereid is, kan het college de omgevingsvergunningen niet verlenen. Dit betekent volgens de besluiten van 16 oktober 2019 verder dat het college niet toekomt aan de toetsing van de overige toetsingscriteria voor de aangevraagde activiteiten.

Wettelijk kader en beleidskader

6. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die behoort bij deze uitspraak.

7. De gemeenteraad heeft op 13 september 2018 het "Beleidskader grootschalige zonnevelden", gedateerd 4 september 2018 vastgesteld (hierna: het beleidskader). Dit beleidskader is op 27 september 2018 gepubliceerd en op 28 september 2018 in werking getreden. Het bevat voor de beoordeling van aanvragen om omgevingsvergunning voor grootschalige zonnevelden drie zogenoemde leidende principes, namelijk (1) dat een project maatschappelijke meerwaarde moet hebben, (2) dat het een landschappelijke kwaliteitsverbetering met zich moet brengen en (3) dat er een leerdoel mee wordt gediend. Daarnaast bevat het beleidskader uitgangspunten voor de afweging van locaties.

De raad heeft daarnaast, ook op 13 september 2018, een algemene verklaring van geen bedenkingen afgegeven voor "initiatieven die passen binnen het beleidskader "Grootschalige zonnevelden" met datum 4 september 2018". Daarbij is vermeld dat "indien het college twijfelt aan de ruimtelijke of maatschappelijke wenselijkheid van een initiatief, [het] altijd actief de raad consulteert."

De raad heeft op 28 februari 2019 besloten om het beleidskader te wijzigen, in die zin dat daarin de zin: "Voorlopig wordt uitgegaan van maximaal 150 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021", op p. 22, wordt gewijzigd in: "Er wordt uitgegaan van maximaal 10 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021."

Het beleidskader is verder ongewijzigd gebleven. Bij het besluit tot wijziging is in een overgangsrechtelijke regeling voorzien, die luidt: "Aanvragen voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een zonnepark die tussen 27 september 2018 en 1 februari 2019 zijn ingediend en die uiterlijk op 28 februari 2019 volledig en ontvankelijk zijn, zullen worden beoordeeld aan de hand van het beleidskader zoals dat luidde van 27 september 2018 tot 28 februari 2019."

Als hierna in de uitspraak op het beleidskader na de hierboven genoemde wijziging wordt gedoeld, zal dit worden aangeduid als "het gewijzigde beleidskader".

Bij het raadsbesluit van 28 februari 2019 is verder de algemene verklaring van geen bedenkingen van 13 september 2018 ingetrokken. Daarbij is vermeld dat: "Voornoemde algemene verklaring van geen bedenkingen blijft gelden voor aanvragen waarvoor reeds een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd."

De oordelen van de rechtbank

Zaaknummers 202006627/1/R2, 202006628/1/R2 en 202006630/1/R2

8. De rechtbank heeft de betogen van NaGa Solar en Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe dat procedurele gebreken kleven aan de weigeringsbesluiten van de verklaringen van geen bedenkingen niet gevolgd.

Zij heeft verder geconstateerd dat in de raadsvoorstellen die bij de besluiten tot weigering van de verklaringen van geen bedenkingen horen, is opgemerkt dat de overgangsregeling niet op deze aanvragen van toepassing is, omdat deze al op 13 september 2018 zijn ingediend. De aanvragen zullen daarom volgens de raadsvoorstellen getoetst moeten worden aan het gewijzigde beleidskader. Zij heeft in de omstandigheid dat het college pas ter zitting heeft gesteld dat, hoewel de aanvragen formeel niet onder de overgangsregeling vallen, de raad deze ruim heeft uitgelegd en in deze gevallen de aanvragen alsnog heeft beoordeeld op basis van het oude beleidskader, een motiveringsgebrek gezien. Zij heeft de besluiten daarom vernietigd.

Zij heeft geen aanleiding gezien de rechtsgevolgen van de besluiten in stand te laten. Zij heeft daarover overwogen dat het standpunt van de raad in de besluiten dat de projecten niet hoog scoren op de voorwaarden in het beleidskader, moet worden gemotiveerd. Bij het motiveren van scores van aanvragen moet steeds dezelfde beoordelingsmaatstaf worden gehanteerd. Aan die eis is in de besluiten volgens de rechtbank niet voldaan. Bij de beoordeling van de projecten waarover de aanvragen gaan is ten onrechte een andere beoordelingsmaatstaf gehanteerd dan bij de aanvraag van Zonnepark De Bergen, die wel tot een vergunning heeft geleid. Voor de projecten is een uitzonderlijk hoge score op de voorwaarden vereist, waar het voor Zonnepark De Bergen voldoende is dat de aanvraag voldoende in overeenstemming is met het beleidskader.

Naar het oordeel van de rechtbank is verder in de ruimtelijke onderbouwingen van de projecten uitgebreid ingegaan op de criteria in het beleidskader. Er is door het college onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom de projecten desalniettemin niet hoog scoren op de criteria. Bij de toelichting daarop ter zitting is de rechtbank verder gebleken dat de raad het beoordelingscriterium over een grote afnemer in de nabijheid, verkeerd heeft geïnterpreteerd. Ook lijden de besluiten naar haar oordeel aan een motiveringsgebrek, omdat de raad een groot gewicht heeft toegekend aan de afstand van het zonnepark tot de dorpskern. Uit het beleidskader blijkt niet dat dit een doorslaggevend criterium is, aldus de rechtbank.

Zaak nr. 202006629/1/R2

9. Behalve het voorgaande, heeft de rechtbank in deze zaak ook geoordeeld dat het college ten onrechte deze aanvraag niet onverwijld aan de raad heeft doorgestuurd. Dit heeft zij in strijd met artikel 3.11, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) geacht. Zij heeft ook in verband hiermee het beroep gegrond verklaard en het besluit vernietigd.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college in deze zaak verder de gewijzigde ruimtelijke onderbouwing, die de aanvrager op 28 december 2018 per e-mail bij het college heeft ingediend, ten onrechte niet als een wijziging van de aanvraag in aanmerking genomen.

De hoger beroepen en de incidentele hoger beroepen

De incidentele hoger beroepen van J.A.A. de Laat en Buitenplaats Groot Swaluwe over de ontvankelijkheid in beroep (zaaknummers 202006628/1/R2 en 202006629/1/R2)

10. De Laat en Buitenplaats Groot Swaluwe betogen dat de rechtbank hun beroepen ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard, omdat zij hen niet belanghebbend heeft geacht. Zij voeren daarover aan dat zij niet alleen een afgeleid belang hebben bij het besluit, maar dat zij ook een eigen zelfstandig, zakelijk bij het besluit betrokken belang hebben. Omdat het beleidskader voorziet in een beperkt aantal beschikbare hectaren voor zonneparken, hebben zij door het besluit naar zij stellen minder kans om het landbouwbedrijf te staken en de gronden aan te wenden voor de aanleg van een zonnepark.

10.1. Bij uitspraak van 4 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:953; r.o. 4.3 tot en met 4.8), heeft de Afdeling - tegen de achtergrond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood (ECLI:EU:C:2021:7) - overwogen dat aan degene die bij een besluit geen belanghebbende is, maar die wel een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit op basis van de in het nationale omgevingsrecht gegeven mogelijkheid daartoe, in beroep niet zal worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is.

10.2. De Afdeling stelt vast dat de mogelijkheid is geboden om tegen de ontwerpbesluiten zienswijzen in te dienen. Naga Solar en J.A.A. de Laat hebben gezamenlijk zienswijzen ingediend tegen het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning voor het zonnepark aan de Moerseweg (zaaknummer 202006628/1/R2).

Buitenplaats Groot Swaluwe heeft gezamenlijk met Naga Solar en Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe zienswijzen ingediend tegen het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning voor het Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe aan de Vierendeelseweg (zaaknummer 202006629/1/R2).

Gelet op wat hiervoor is overwogen, had achteraf bezien de rechtbank de door hen gezamenlijk bij de rechtbank ingestelde beroepen tegen de weigeringsbesluiten, dus ook voor zover ingesteld door J.A.A. de Laat (zaak nummer 202006628/1/R2) en Buitenplaats Groot Swaluwe (zaak nummer 202006629/1/R2), ontvankelijk moeten achten.

De betogen slagen.

De incidentele hoger beroepen voor het overige (alle zaaknummers)

- De verklaringen van geen bedenkingen

11. Naga Solar, Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe, J.A.A. de Laat en Buitenplaats Groot Swaluwe (hierna: Naga Solar en anderen) betogen dat de rechtbank hen ten onrechte niet heeft gevolgd in het betoog dat niet te passeren procedurele gebreken kleven aan de geweigerde verklaringen van

geen bedenkingen voor hun projecten. Zij stellen dat de bevoegde gemeenteraad zich ten onrechte niet zelf een oordeel over de aanvragen om een verklaring van geen bedenkingen heeft gevormd. De gemeenteraad heeft daaraan volgens hen niet of nauwelijks zelf aandacht besteed en de ontwerpbesluiten tot weigering zijn niet opgesteld door de raad zelf, maar door het college. Dit betekent dat de raad ten onrechte inhoudelijk niets van doen heeft gehad met de besluiten over de geweigerde verklaringen van geen bedenkingen, wat in strijd is met artikel 3.11 van de Wabo, aldus Naga Solar en anderen.

11.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de door Naga Solar en anderen in dit verband gestelde omstandigheid dat de vaststelling van de besluiten tot weigering van de verklaringen van geen bedenkingen aanvankelijk niet was geagendeerd voor de raadsvergadering van 12 september 2019, onverlet laat dat zowel de ontwerpbesluiten van 11 april 2019, als de besluiten tot definitieve weigering van de verklaringen van geen bedenkingen van 12 september 2019, wel in een raadsvergadering zijn vastgesteld en deze besluiten dus zelfstandig door de raad zijn genomen. Uit het Verslag van het presidium van 28 augustus 2019, dat zich onder de gedingstukken bevindt, blijkt overigens dat de definitieve besluiten tot weigering alsnog zijn geagendeerd voor de raadsvergadering van 12 september 2019.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, is het in dat geval niet in strijd met de wet dat het besluit over de verklaring van geen bedenkingen is voorbereid door het college. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2205, r.o. 12.1. Over het punt dat Naga Solar en anderen zich hebben beroepen op de uitspraak van de Afdeling van 9 mei 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1511), waarin is overwogen dat uit artikel 3.11 en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo volgt dat het ontwerpbesluit moet zijn opgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd is, is in de uitspraak van 9 september 2020 overwogen dat de reden dat de Afdeling in de uitspraak van 9 mei 2018 heeft geoordeeld dat het college het besluit van de raad over het al dan niet geven van een verklaring van geen bedenkingen niet aan zijn besluit ten grondslag mocht leggen, is, dat in dat geval de raad niet zelf het besluit om een ontwerpverklaring van geen bedenkingen te geven had genomen. Het was in dat geval ook niet mogelijk om zienswijzen tegen het ontwerpbesluit in te dienen naar aanleiding van het standpunt van de raad.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat dat een belangrijk verschil is met deze zaak. Het ontwerpweigeringsbesluit van 11 april 2019 is hier zoals vermeld wel door de raad genomen en Naga Solar en anderen hebben daarover zienswijzen ingediend, die bij het nemen/voorbereiden van het definitieve besluit met de raad zijn gedeeld.

De rechtbank heeft terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat de procedure op dit punt niet juist is verlopen.

Het betoog slaagt niet.

Het hoger beroep van het college

- Over zaaknummer 202006629/1/R2

12. Het college betoogt dat de rechtbank bij haar oordeel dat de aanvraag van Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe in strijd met artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo niet onverwijld aan de raad is doorgestuurd, niet heeft onderkend dat dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb kon worden gepasseerd.

De rechtbank heeft volgens het college daarnaast niet onderkend dat het met de door Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe bedoelde wijziging van de aanvraag van 28 december 2018 geen rekening hoefde te houden, omdat deze niet op de juiste wijze is ingediend.

12.1. Niet in geschil is dat de aanvraag van Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe op 10 september 2018 is ingediend en pas op 26 maart 2019 aan de gemeenteraad is doorgezonden. Ook is niet in geschil het oordeel van de rechtbank dat de aanvraag in deze zaak al op het moment van de indiening ervan compleet was en dat er onder die omstandigheden geen sprake is van het onverwijld doorzenden in de zin van artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo.

Het betoog dat de rechtbank heeft miskend dat dit gebrek kon worden gepasseerd, slaagt niet. Niet aannemelijk is dat Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe door de zo late toezending van de aanvraag aan de raad niet is benadeeld. Op 26 maart 2019 gold de algemene verklaring van geen bedenkingen niet meer, was het beleidskader in voor haar nadelige zin gewijzigd, stond vast dat voor haar het overgangsrecht niet gold en lag het ontwerpbesluit tot verlening van de omgevingsvergunning aan Zonnepark De Bergen al ter inzage.

Ook het betoog van het college dat het geen rekening hoefde te houden met de op 28 december 2018 door Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe per e-mail aan twee medewerkers van de gemeente toegezonden gewijzigde ruimtelijke onderbouwing, wordt niet gevolgd. Uit de e-mail is duidelijk dat de aanvrager hiermee heeft bedoeld zijn oorspronkelijke aanvraag te wijzigen. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, heeft de aanvrager hier ook in de zienswijze tegen het ontwerpbesluit nog eens op gewezen. Het betoog van het college dat deze wijziging van de aanvraag via het Omgevingsloket had moeten worden ingediend omdat de oorspronkelijke aanvraag ook op die wijze was ingediend, treft geen doel, alleen al omdat uit de gedingstukken blijkt dat ook de oorspronkelijke aanvraag, met uitdrukkelijke toestemming van de behandelend ambtenaar, per e-mail bij het college is ingediend. Dat blijkt uit productie 3 bij de brief van 16 juni 2021 van Naga Solar en Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe. Wel is die oorspronkelijke aanvraag ingediend op het e-mailadres dat de gemeente gebruikt voor correspondentie over omgevingsvergunningen. Uit de stukken blijkt dat er contact per e-mail was tussen deze medewerker van de gemeente en Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe. Ook de hierboven genoemde toestemming is per e-mail gegeven. Onder die omstandigheden kan het betoog van het college dat het in het geheel geen rekening hoefde te

houden met de per e-mail ingediende aanvraag tot wijziging, niet worden gevolgd.

De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de gewijzigde ruimtelijke onderbouwing, als wijziging van de aanvraag bij de beoordeling in aanmerking had moeten worden genomen.

Het betoog slaagt niet.

Het hoger beroep van het college

- Over alle zaaknummers

13. Het college betoogt dat de rechtbank de besluiten tot weigering van de omgevingsvergunningen voor de zonneparken ten onrechte niet in stand heeft gelaten. Volgens hem heeft de rechtbank miskend dat de besluiten van de raad om een verklaring van geen bedenkingen voor deze projecten te weigeren, rechtmatig zijn. Hij voert daarover aan dat de weigeringsbesluiten niet zijn gebaseerd op overschrijding van de maximaal toegestane oppervlakte aan zonneparken in het buitengebied volgens het gewijzigde beleidskader, maar op inhoudelijke beoordelingen van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de projecten die op zichzelf staan. Slechts uitzonderlijke projecten worden toegestaan, omdat dit volgt uit beleid en regelgeving van de gemeente en de provincie. Dit geldt voor alle aanvragen.

Het college stelt verder dat de raad niet gehouden was een puntensysteem te hanteren bij de beoordeling van de aanvragen. Deze zijn en mochten ook worden beoordeeld op hun eigen merites, aan de hand van beleid en regelgeving. Verder heeft de rechtbank volgens het college miskend dat de raad ook het criterium 'afstand van een project tot een kern' heeft mogen meewegen bij de vraag of het project in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

13.1. Naga Solar en Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe hebben gemotiveerd naar voren gebracht dat het college bij de beoordeling van de verschillende aanvragen om omgevingsvergunning voor grootschalige zonneparken, waaronder die van henzelf, in strijd heeft gehandeld met het beginsel van fair play. Volgens hen doet het college het anders voorkomen, maar heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college de aanvraag van Zonnepark De Bergen heeft bevoordeeld ten opzichte van de andere aanvragen, waaronder die van hen.

13.2. Het hiervoor onder 8 weergegeven oordeel van de rechtbank over de verschillende beoordelingsmaatstaven voor de verschillende aanvragen, duidt de Afdeling zo, dat de rechtbank van oordeel is dat de inhoudelijke toetsing aan het beleidskader, anders dan het college stelt, niet voor alle aanvragen op een gelijke wijze is verlopen, in die zin dat het er de schijn van heeft dat Zonnepark De Bergen is bevoordeeld.

13.3. De Afdeling volgt dit oordeel van de rechtbank over de wijze van toetsen van de aanvragen aan het beleidskader en de daarin opgenomen criteria. Deze wijze van toetsen is, zoals Naga Solar en Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe terecht naar voren hebben gebracht, in strijd met het beginsel van fair play.

Voor een verdere motivering van dit oordeel verwijst de Afdeling naar rechtsoverweging 8.3 van de uitspraak van vandaag in de andere zaak met het nummer ECLI:NL:RVS:2022:437, die gaat over de aanvraag om omgevingsvergunning voor het project van Zonnepark De Bergen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie over de hoger beroepen

14. *Zaaknummer 202006627/1/R2*

Het hoger beroep van het college en het incidenteel hoger beroep van Naga Solar zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

Zaaknummer 202006628/1/R2

Het hoger beroep van het college en het incidenteel hoger beroep van Naga Solar zijn ongegrond. Het incidenteel hoger beroep van J.A.A. de Laat is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd, voor zover de rechtbank het beroep, voor zover ingesteld door J.A.A. de Laat, niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep voor zover ingesteld door De Laat, dat gelijkluidend is aan dat van Naga Solar, alsnog gegrond verklaren. De aangevallen uitspraak moet voor het overige worden bevestigd.

Zaaknummer 202006629/1/R2

Het hoger beroep van het college en het incidenteel hoger beroep van Naga Solar en Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe zijn ongegrond. Het incidenteel hoger beroep van Buitenplaats Groot Swaluwe is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd, voor zover de rechtbank het beroep, voor zover ingesteld door Buitenplaats Groot Swaluwe, niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep voor zover ingesteld door Buitenplaats Groot Swaluwe, dat gelijkluidend is aan dat van Naga Solar, alsnog gegrond verklaren. De aangevallen uitspraak moet voor het overige worden bevestigd.

Zaaknummer 202006630/1/R2

Het hoger beroep van het college en het incidenteel hoger beroep van Naga Solar zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

De besluiten van 6 april 2021 (alle zaaknummers)

15. Bij de besluiten van 6 april 2021 zijn de door Naga Solar en Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe aangevraagde omgevingsvergunningen voor zonneparkprojecten aan de Nieuwstraat-Vogelstraat te Wagenberg, Moerseweg 3a te Hooge Zwaluwe, Vierendeelseweg te Lage Zwaluwe en Horenhilsedijk te Hooge Zwaluwe opnieuw geweigerd.

Deze besluiten worden, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, geacht ook onderwerp te zijn van de gedingen. Naga Solar en anderen hebben bij brief

van 17 mei 2021 en bij brief van 16 juni 2021 gronden van beroep tegen deze besluiten aangevoerd.

16. Aan de besluiten van 6 april 2021 heeft het college het besluit van de raad van 25 februari 2021 ten grondslag gelegd, waarin de raad opnieuw verklaringen van geen bedenkingen voor de projecten heeft geweigerd. Bij het besluit van 25 februari 2021 behoort de 'Nadere motivering van de gemeenteraad omtrent de aangevraagde grootschalige zonneparken'.

In het voorstel voor de raadsvergadering van 25 februari 2021, gedateerd 2 februari 2021, heeft het college de raad voorgesteld de besluiten over de verklaringen van geen bedenkingen in deze zaken en de andere zaak naar aanleiding van de rechtbankuitspraken nader te motiveren. Voor de toets aan het beleidskader is dit gebeurd door op basis van de criteria en uitgangspunten die in het beleidskader zijn opgenomen punten aan de aanvragen toe te kennen. Daarmee wordt volgens het voorstel tegemoet gekomen aan het rechtbankoordeel dat het beleid zo objectief mogelijk moet worden toegepast. Dit resulteert volgens het voorstel in een score die de kwaliteit van elk project in het licht van het beleidskader uitdrukt. De punten zijn toegekend volgens het volgende systeem: geen punten als een aanvraag niet voldoet aan het criterium/uitgangspunt in het beleid, of wanneer niet uit de aanvraag blijkt dat daaraan wordt voldaan, 1 punt wanneer een aanvraag volgens de gemeenteraad duidelijk voldoet, maar zich niet onderscheidt van willekeurige andere grootschalige zonneparkprojecten en 2 punten als een aanvraag zich op het betreffende criterium/uitgangspunt volgens de gemeenteraad onderscheidt van willekeurige andere grootschalige zonneparkprojecten.

De puntentoekenning kan volgens het voorstel leiden tot een maximaal aantal van 40. Volgens de nadere motivering heeft deze geleid tot een totaal van 26 punten voor Zonnepark De Bergen, 14 voor de projecten Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Vierendeelseweg Midden Zwaluwe en 12 voor het project Horenhilsedijk. Dat betekent dat alleen Zonnepark De Bergen er bovenuit springt en meer dan het gemiddelde aantal punten (20) behaalt. Op basis van deze toetsing aan het beleidskader heeft de raad geconcludeerd dat alleen het project van Zonnepark De Bergen de kwaliteit heeft die een afwijking van het bestemmingsplan rechtvaardigt.

De beroepen tegen de besluiten van 6 april 2021 (alle zaaknummers)

17. Naga Solar en anderen betogen terecht dat met de nieuwe besluiten van 6 april 2021 de door de rechtbank geconstateerde gebreken in die besluiten, wat de toetsing aan het beleidskader betreft, niet zijn weggenomen. De Afdeling is van oordeel dat ook in de besluiten van 6 april 2021 de inhoudelijke toets aan het beleidskader niet voor alle aanvragen op een gelijke wijze is verlopen, in die zin dat het er de schijn van heeft dat Zonnepark De Bergen is bevoordeeld.

Ter motivering van dit oordeel wordt verwezen naar de rechtsoverwegingen 15.2 en 15.3 in de andere zaak, waarin ook vandaag uitspraak is gedaan (ECLI:NL:RVS:2022:437). Wat daar is overwogen over het besluit van 6 april 2021 over het project van Zonnepark De Bergen, is ook van toepassing op de nieuwe besluiten van 6 april 2021 in deze zaken.

Zoals uit de daar gegeven motivering blijkt, zijn de besluiten niet deugdelijk gemotiveerd en genomen in strijd met het beginsel van fair play.

De betogen slagen.

18. Het voorgaande betekent dat de Afdeling niet toekomt aan een beoordeling van de overige door Naga Solar en anderen tegen de besluiten van 6 april 2021 aangevoerde gronden.

Conclusie over de beroepen tegen de besluiten van 6 april 2021 (alle zaaknummers)

19. De beroepen van Naga Solar en anderen tegen de besluiten van 6 april 2021 zijn, gelet op wat hiervoor onder 17 is overwogen, gegrond. De besluiten van 6 april 2021 moeten worden vernietigd.

Het college dient opnieuw te besluiten op de aanvragen. Daarvoor moet opnieuw een verklaring van geen bedenkingen worden gevraagd aan de raad, waarbij een nieuwe afweging moet worden gemaakt met inachtneming van deze uitspraak. Bij de nieuwe besluiten moeten ook de overige door Naga Solar en anderen tegen de besluiten naar voren gebrachte gronden worden beoordeeld.

Proceskosten

20. Het college moet de proceskosten van Naga Solar Holding B.V., Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V., J.A.A. de Laat en Buitenplaats Groot Swaluwe B.V. vergoeden. De proceskosten worden berekend volgens het Besluit proceskosten bestuursrecht. Daarbij is aanleiding om de zaken met de zaaknummers 202006627/1/R2, 202006628/1/R2, 202006629/1/R2 en 202006630/1/R2 aan te merken als samenhangende zaken in de zin van artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

Zaaknummer 202006627/1/R2

Het hoger beroep

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
II. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen een griffierecht van € 532,00 wordt geheven;

Het beroep

III. verklaart het beroep van Naga Solar Holding B.V. tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen van 6 april 2021, kenmerk W-2018-0435, gegrond;
IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen van 6 april 2021, kenmerk W-2018-0435;

Zaaknummer 202006628/1/R2

Het hoger beroep

V. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen ongegrond;
VI. verklaart het incidenteel hoger beroep van Naga Solar Holding B.V. ongegrond;
VII. verklaart het incidenteel hoger beroep van J.A.A. de Laat gegrond;
VIII. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 19 oktober 2020 in zaak nr.19/6101, voor zover daarbij het beroep voor zover ingesteld door J.A.A. de Laat niet-ontvankelijk is verklaard;
IX. verklaart het beroep, voor zover ingesteld door J.A.A. de Laat, gegrond;
X. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;
XI. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen een griffierecht van € 532,00 wordt geheven;

Het beroep

XII. verklaart het beroep van Naga Solar Holding B.V. en J.A.A. de Laat tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen van 6 april 2021, kenmerk W-2018-0433, gegrond;
XIII. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen van 6 april 2021, kenmerk W-2018-0433;

Zaaknummer 202006629/1/R2

Het hoger beroep

XIV. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen ongegrond;
XV. verklaart het incidenteel hoger beroep van Naga Solar Holding B.V. en Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V. ongegrond;
XVI. verklaart het incidenteel hoger beroep van Buitenplaats Groot Swaluwe B.V. gegrond;
XVII. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 19 oktober 2020 in zaak nr.19/6011, voor zover daarbij het beroep voor zover ingesteld door Buitenplaats Groot Swaluwe B.V. niet-ontvankelijk is verklaard;
XVIII. verklaart het beroep, voor zover ingesteld door Buitenplaats Groot Swaluwe B.V., gegrond;
XIX. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;
XX. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen een griffierecht van € 532,00 wordt geheven;

Het beroep

XXI. verklaart het beroep van Naga Solar Holding B.V., Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V. en Buitenplaats Groot Swaluwe B.V. tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen van 6 april 2021, kenmerk W-2018-0425, gegrond;
XXII. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen van 6 april 2021, kenmerk W-2018-0425;

Zaaknummer 202006630/1/R2

Het hoger beroep

XXIII. bevestigt de aangevallen uitspraak;
XXIV. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen een griffierecht van € 532,00 wordt geheven;

Het beroep

XXV. verklaart het beroep van Naga Solar Holding B.V. tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen van 6 april 2021, kenmerk W-2018-0434, gegrond;
XXVI. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen van 6 april 2021, kenmerk W-2018-0434;

Proceskosten

XXVII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Drimmelen tot vergoeding van bij Naga Solar Holding B.V., Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V., J.A.A. de Laat en Buitenplaats Groot Swaluwe B.V. in verband met de hoger beroepsfase opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 4.098,63, waarvan een bedrag van € 3.984,75 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. D.L. Bolleboom, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Bolleboom
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 februari 2022

641.
Verzonden: 16 februari 2022

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2:
Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 6:22:
Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Artikel 8:5:
1. Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit als bedoeld in artikel 1 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak.

Bijlage 2, Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak
Hoofdstuk 1. Van beroep uitgezonderde besluiten (artikel 8:5)
Artikel 1:
Tegen een besluit, genomen op grond van een in dit artikel genoemd voorschrift of anderszins in dit artikel omschreven, kan geen beroep worden ingesteld.
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht:
a. de artikelen 2.27, eerste lid, en 2.34, eerste lid, met uitzondering van beroep dat wordt ingesteld door het gezag dat bevoegd is ten aanzien van de beschikking waarop de verklaring, onderscheidenlijk de aanwijzing betrekking heeft.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.10, eerste lid, onder b:
Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij de bouwverordening of, zolang de bouwverordening daarmee nog niet in overeenstemming is gebracht, met de voorschriften die zijn gesteld bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8, achtste lid, van de Woningwet dan wel bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 120 van die wet;

Artikel 2.27:
1. In bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen wordt een omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. Bij een maatregel als bedoeld in de eerste volzin worden

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

Artikel 3.11:
1. Het bevoegd gezag zendt het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring te geven als bedoeld in artikel 2.27, onverwijld een exemplaar van de aanvraag en de daarbij gevoegde stukken.
3. Zienswijzen die overeenkomstig artikel 3:15 van de Algemene wet bestuursrecht naar voren worden gebracht, en adviezen van de krachtens artikel 2.26 aangewezen adviseurs kunnen mede betrekking hebben op het ontwerp van de verklaring. Voor zover dat het geval is, zendt het bevoegd gezag ze onverwijld aan het bestuursorgaan dat de verklaring geeft. Dit deelt zijn oordeel daarover mee aan het bevoegd gezag.

Besluit omgevingsrecht

Artikel 6.5:
1. Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, wordt de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft, tenzij artikel 3.2, aanhef en onder b, van dit besluit of artikel 3.36 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is.
2. De verklaring kan slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.
3. De gemeenteraad kan categorieën gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist.

uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Zittingsplaats Breda

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 19/6132 CHWA

uitspraak van de meervoudige kamer van 19 oktober 2020 in de zaak tussen

NaGa Solar Holding B.V.,
te Maastricht,
eiseres,
gemachtigde: mr. W.P.N. Remie,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Drimmelen,
verweerder,
gemachtigde: mr. J.A. Mohuddy.

Procesverloop

In het besluit van 16 oktober 2019 (bestreden besluit) heeft het college de door eiseres aangevraagde omgevingsvergunning, strekkende tot realisatie gedurende 25 jaar van zonnepark "Zonnepark Nieuwstraat-Vogelstraat Wagenberg" geweigerd.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.
Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het beroep is besproken op de zitting van de rechtbank op 7 september 2020, tegelijk met de beroepen van (onder meer) eiseres tegen drie andere geweigerde omgevingsvergunningen voor realisatie van zonneparken, bekend onder de zaaknummers BRE 19/6011, 19/6101 en 19/6102 CHWA. Bij de behandeling ter zitting van dit beroep waren namens eiseres aanwezig mr. A.A.M. van Beek en ir. R. Kamsteeg, samen met de gemachtigde. Eiseres heeft zich laten vergezellen door twee door hen aangekondigde deskundigen, te weten ir. A. Loth en ir. F. Bouwman. Voor het college is R. Kieboom verschenen, samen met de gemachtigde en mr. E.P. Euverman, kantoorgenoot van gemachtigde.

Overwegingen

1. *Feiten en omstandigheden*

Op 13 september 2018 heeft eiseres bij het college een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de duur van 25 jaar voor een project genaamd "Zonnepark Nieuwstraat-Vogelstraat Wagenberg". Het project bestaat uit de realisatie van een zonnepark met extra natuur met een oppervlakte van in totaal circa 14 hectare, waarvan 9,2 hectare aan zonnepanelen, aan de Nieuwstraat-Vogelstraat, op de percelen kadastraal bekend als Terheijden , sectie I, nummers 903, 904, 1748, 1749. De gronden werden op dat moment

gebruikt als akkerland en grasland en zijn eigendom van een derde partij. De aanvraag ziet op de activiteiten bouwen en het gebruiken van gronden in strijd met het bestemmingsplan. De aanvraag is op enig moment aangepast, zodat die enkel nog zag op de percelen gelegen aan de Nieuwstraat, kadastraal bekend als Terheijden, sectie I, nummers 903 en 904. De percelen hebben een oppervlakte van 7,28 hectare, waarvan 6,5 hectare zal worden gebruikt voor zonnepanelen.

Het college heeft 25 april 2019 kenbaar gemaakt voornemens te zijn de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Het ontwerpbesluit met bijbehorende stukken en het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen zijn vanaf 26 april 2019 gedurende zes weken ter inzage gelegd.

Eiseres heeft in reactie op dit voornemen bij brieven van 5 juni 2019 en 9 juli 2019 zienswijzen ingediend.

De zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van het eerdere voornemen. Bij het bestreden besluit heeft het college de door eiseres aangevraagde omgevingsvergunning in navolging van de door de raad geweigerde verklaring van geen bedenkingen geweigerd.

2. *Bevoegdheid van de rechtbank: termijnoverschrijding CHW*

De Crisis- en Herstelwet (CHW) is van toepassing op deze beroepsprocedure. Dat betekent dat de bestuursrechter op grond van artikel 1.6, vierde lid, van de CHW binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak dient te doen. Partijen waren uitgenodigd voor een zitting op 16 april 2020. In verband met de uitbraak van het coronavirus kon deze zitting niet doorgaan. Als gevolg daarvan is de termijn van zes maanden inmiddels verstreken. Naar het oordeel van de rechtbank brengt het verstrijken van deze termijn niet met zich dat de rechtbank niet langer bevoegd zou zijn om een uitspraak te doen op dit beroep (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1989). Nu daarvoor ook overigens geen beletselen aanwezig zijn, is de rechtbank bevoegd om kennis te nemen van dit beroep en daarop uitspraak te doen.

3. *De verklaring van geen bedenkingen*

3.1 Artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit
a. het bouwen van een bouwwerk,
c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo kan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) bepaalt, voor zover hier van belang, dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het

bestemmingsplan, niet verleend wordt dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

3.2 Eiseres heeft aangevoerd dat de procedure voor verlening van de verklaring van geen bedenkingen niet voldeed aan de eisen die daaraan in de rechtspraak worden gesteld. De aanvraag is niet onverwijld, maar pas op 26 maart 2019 doorgestuurd naar de gemeenteraad en de gemeenteraad heeft niet zelf het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen opgesteld, maar het door het college opgestelde ontwerp overgenomen. Het vaststellen van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen was tot slot oorspronkelijk niet eens geagendeerd voor vaststelling in een raadsvergadering.

Dat de vaststelling van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen oorspronkelijk niet geagendeerd was om te worden vastgesteld in een raadsvergadering, laat onverlet dat zowel het ontwerpbesluit, als het besluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen uiteindelijk wel in een raadsvergadering is vastgesteld. Dit argument treft naar het oordeel van de rechtbank dan ook geen doel.

Ook aan de stelling dat de gemeenteraad niet zelf het ontwerpbesluit heeft opgesteld, kent de rechtbank niet het gewicht toe dat eiseres daaraan toekent. De rechtbank overweegt daartoe als volgt.

In de door eiseres genoemde uitspraak van 9 mei 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1511) heeft de Afdeling overwogen dat uit artikel 3.11 van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo volgt dat het ontwerpbesluit moet zijn opgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven. Eiseres kan worden nagegeven dat de gemeenteraad de tekst van het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen niet zelf heeft geformuleerd. Het ontwerpbesluit is op voorstel van het college aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeenteraad heeft vervolgens op 11 april 2019 ingestemd met het voornemen om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Door deze instemming heeft de gemeenteraad zelfstandig het standpunt ingenomen dat hij voornemens is om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Naar het oordeel van de rechtbank is daarmee voldaan aan de hiervoor bedoelde tekst van artikel 3.11, derde lid, van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo (vergelijk de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 5 september 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4042).

Vervolgens is eiseres in de gelegenheid gesteld om naar aanleiding van het standpunt van de raad haar zienswijzen in te dienen. Dit is een wezenlijk verschil met de gang van zaken in de door eiseres genoemde uitspraak van 9 mei 2018. Naar het oordeel van de rechtbank is in dit geval dan ook geen sprake van strijd met artikel 3.11, derde lid, van de Wabo.

Ook de stelling van eiseres dat de aanvraag niet onverwijld is doorgestuurd treft geen doel. Op grond van artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo, dient het bevoegd gezag onverwijld een exemplaar van de aanvraag en de daarbij gevoegde stukken door te zenden naar het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven, zodat dit bestuursorgaan daar een standpunt over kan innemen. Gelet op de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 28 en 126-127) moet onder "onverwijld" zo spoedig mogelijk worden verstaan. Het college heeft niet betwist dat de aanvraag van

13 september 2018 op 26 maart 2019 naar de raad is doorgezonden. Dat betekent naar het oordeel van de rechtbank niet dat het college de aanvraag niet onverwijld zou hebben doorgezonden. Vast staat immers dat de aanvraag op 13 september 2018 alleen voorzien was van een schetsontwerp, zodat de aanvraag op dat moment nog niet compleet was. De ruimtelijke onderbouwing is eerst op 28 februari 2019 door het college ontvangen. In dat licht acht de rechtbank de doorzending op 26 maart 2019 niet in strijd met artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo.

4. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: oud en nieuw*

Op 13 september 2018 is het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 4 september 2018 (hierna: het oude beleidskader) vastgesteld. Het oude beleidskader bevat zowel "leidende principes" als "algemene uitgangspunten" waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Daarnaast bevat het oude beleidskader gezichtspunten voor de afweging van locaties. In dit oude beleidskader is opgenomen dat voorlopig wordt uitgegaan van maximaal 150 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021.

Omdat het college in korte tijd een groot aantal aanvragen voor een omgevingsvergunning voor realisatie van zonneparken ontving heeft de gemeenteraad op 28 februari 2019 besloten tot wijziging van het beleidskader. De wijziging bestaat eruit dat in het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 28 februari 2019 (hierna: het nieuwe beleidskader) is opgenomen dat er wordt uitgegaan van maximaal 10 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021. Voor het overige zijn het oude en het nieuwe beleidskader identiek.

Bij besluit van 28 februari 2019 heeft de gemeenteraad een overgangsregeling vastgesteld, inhoudende dat "Aanvragen voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een zonnepark die tussen 27 september 2018 en 1 februari 2019 zijn ingediend en die uiterlijk op 28 februari 2019 volledig en ontvankelijk zijn, zullen worden beoordeeld aan de hand van het Beleidskader zoals dat luidde van 27 september 2018 tot 28 februari 2019."

5. *Het bestreden besluit: welk beleidskader?*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is vermeld (punt 39) dat de aanvraag is ingediend op 13 september 2018, toen het oude beleidskader nog niet in werking was getreden. Omdat de aanvraag niet tussen 27 september 2018 en 1 februari 2019 is ingediend, heeft de overgangsregeling geen betrekking op deze aanvraag. Volgens het raadsvoorstel zal er "getoetst moeten worden aan het gewijzigde Beleidskader". Het project is vervolgens inhoudelijk beoordeeld.

Eiseres heeft in beroep aangevoerd dat de aanvraag enkel inhoudelijk is beoordeeld, om de werkelijke weigeringsgrond te maskeren. Volgens eiseres is de omgevingsvergunning enkel en alleen geweigerd omdat de maximaal beschikbare oppervlakte van 10 hectare al vergeven was. Bij besluit van 10 september 2019 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor realisatie van Zonnepark De Bergen, met een oppervlakte van 9,5 hectare aan zonnevelden. Dat project viel wel onder de overgangsregeling en is beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader met een oppervlakte van 150 hectare. Eiseres wil dat ook haar project wordt beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader. Ter

onderbouwing daarvan heeft zij aangevoerd dat de wijziging van 150 hectare naar 10 hectare zowel ruimtelijk als beleidsmatig niet is gemotiveerd, zodat het nieuwe beleidskader buiten toepassing moet blijven, of onverbindend moet worden verklaard. Wanneer de beleidswijziging stand houdt, moet daarvan volgens eiseres met toepassing van artikel 4:84 van de Awb worden afgeweken, zodat de omstandigheid dat de oppervlakte van 10 hectare nagenoeg vergeven is, haar niet kan worden tegengeworpen. Eiseres heeft er daarbij op gewezen dat de inhoud van het oude beleidskader al bekend was ten tijde van de indiening van de aanvraag. Verder valt niet in te zien waarom de aanvraag voor Zonnepark De Bergen, die later is ingediend dan de aanvraag van eiseres, met toepassing van de overgangsregeling wél beoordeeld is met toepassing van het oude beleidskader van 150 hectare en een vergunning heeft gekregen, en de daarvóór ingediende aanvraag van eiseres niet.

Eerst ter zitting heeft het college naar voren gebracht dat, hoewel de aanvraag formeel niet onder de overgangsregeling viel, de gemeenteraad de overgangsregeling ruim heeft geïnterpreteerd voor die gevallen waarin er een serieuze aanvraag gedaan was. In de geest van de overgangsregeling is de gemeenteraad in het bestreden besluit daarom afgeweken van de overgangsregeling en heeft de raad de aanvraag beoordeeld op basis van het oude beleidskader.

Deze motivering strookt niet met de motivering van het bestreden besluit. Uit het bestreden besluit volgt immers onmiskenbaar dat de aanvraag volgens de raad niet onder de overgangsregeling viel en dat de aanvraag beoordeeld werd met toepassing van het nieuwe beleidskader. Dat de aanvraag inhoudelijk is beoordeeld, ondanks het feit dat voor Zonnepark De Bergen al een vergunning was verleend voor zonnevelden met een oppervlakte van 9,5 hectare, maakt dat niet anders.

Uit het feit dat het college heeft benadrukt dat is beoogd de ter zitting gegeven motivering aan het bestreden besluit ten grondslag te leggen, volgt dat aan het bestreden besluit een motiveringsgebrek kleeft.

6. *Tussenconclusie: beroep gegrond, bestreden besluit wordt vernietigd*

Blijkens de beroepsgronden (en daaraan voorafgaand de zienswijzen) vormde het feit dat de aanvraag beoordeeld was met toepassing van het nieuwe beleidskader, voor eiseres een belangrijke reden om op te komen tegen de weigering van de omgevingsvergunning. Dat maakt dat sprake is van een ernstig motiveringsgebrek. De rechtbank ziet daarin dan ook aanleiding om het beroep gegrond te verklaren en het bestreden besluit te vernietigen.

De rechtbank zal beoordelen of er aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten, of zelf in de zaak te voorzien.

Voor de verdere beoordeling merkt de rechtbank de ter zitting gegeven motivering, inhoudende dat het project is beoordeeld op basis van het oude beleidskader, aan als de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende motivering. Omdat het project blijkens deze motivering beoordeeld is op basis van het oude beleidskader, komt de rechtbank niet toe aan een inhoudelijke bespreking van de beroepsgronden van eiseres tegen de wijziging van het beleidskader en de vraag of met toepassing van artikel 4:84 van de Awb van het nieuwe beleidskader moet worden afgeweken.

7. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: leidende principes en gezichtspunten*

De beleidskaders zijn -behoudens de daarin opgenomen oppervlaktematen- identiek. In het hierna volgende wordt daarom in algemene zin verwezen naar het beleidskader.

Het beleidskader bevat in hoofdstuk 2 zowel leidende principes als algemene uitgangspunten waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Het eerste leidende principes is maatschappelijke meerwaarde: de omgeving moet meeprofiteren van het zonnepark. Het principe van maatschappelijke meerwaarde is onderverdeeld in 1) meervoudig ruimtegebruik, 2) het leveren van een bijdrage aan de energietransitie en 3) sociale participatie. Het tweede leidende principe is landschappelijke kwaliteitsverbetering. Dit kan volgens het beleidskader door 1) de aanleg van nieuw landschap en 2) natuurontwikkeling. Daarbij is opgemerkt dat de landschappelijke inpassing aan de rand zorgt voor een meerwaarde op het ecologische en landschappelijk vlak. Het derde leidende principe is leerkansen.

Het beleidskader bevat daarnaast in hoofdstuk 5 gezichtspunten voor de afweging van locaties. Onderdeel daarvan is de technische afweging, bestaande uit drie aspecten die bepalen of een locatie geschikt is voor een zonnepark, te weten: 1) de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, 2) de aanwezigheid van grote afnemers en 3) de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting. Verder zijn in dit deel van het beleidskader als randvoorwaarden benoemd dat er uitgesloten gebieden zijn, dat onbebouwde randen om de woonkernen de voorkeurslocaties zijn, dat voor iedere nieuwe ontwikkeling in het buitengebied een kwaliteitsverbetering van het landschap verplicht is en dat de landschappelijke inpassing van een zonnepark daarvoor kan worden ingezet. Verder zijn ontwerprichtlijnen opgenomen per landschapstype (zeekleigebied, zandgebied, overgangsgebied). Tot slot bevat dit onderdeel technische ontwerpprincipes voor de vormgeving van het zonnepark, bijvoorbeeld over de beveiliging van het park, de hoogte van de panelen en bijbehorende voorzieningen. Daarbij is ook bepaald dat de zonnepanelen in principe slechts zeer beperkt zichtbaar mogen zijn vanuit aangrenzende woonpercelen.

8. *Het bestreden besluit; toets aan het beleidskader*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is opgenomen (punt 68) dat de aanvraag van eiseres niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

Eiseres heeft -samengevat- aangevoerd dat dit standpunt onvoldoende is gemotiveerd. Het project scoort volgens eiseres juist uitzonderlijk hoog en de omgevingsvergunning had daarom in redelijkheid niet geweigerd kunnen worden. Door de omgevingsvergunning te weigeren, maar wel een omgevingsvergunning te verlenen aan Zonnepark De Bergen, terwijl dat project lager scoort dan het project van eiseres, heeft het college bovendien gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

In reactie daarop heeft het college ter zitting aangevoerd dat de raad het project heeft beoordeeld op basis van de uitgangspunten in het beleid, en dat het project is afgezet tegen deze uitgangspunten. De raad heeft geen scores of punten toegekend per voorwaarde uit het beleid. Het is niet zo dat de leidende principes zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes. De beoordeling door de raad is subjectief. In het licht van het uitgangspunt dat er in het buitengebied geen zonneparken mogen worden gebouwd, moet een zonnepark

om voor een omgevingsvergunning in aanmerking te komen, altijd een uitzonderlijk project zijn, aldus het college.

Dat er in de beoordeling geen punten zijn toegekend voor de verschillende voorwaarden, laat naar het oordeel van de rechtbank onverlet dat -zeker wanneer daarover verschil van mening bestaat- moet worden gemotiveerd waarom een aanvraag niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader en -in het verlengde daarvan- of aan het beleidskader wordt voldaan. Daarbij dient bij de beoordeling van iedere aanvraag het beleidskader steeds hetzelfde te worden uitgelegd en dient dezelfde beoordelingsmaatstaf te worden aangehouden.

Naar het oordeel van de rechtbank is bij de beoordeling van het project van eiseres ten onrechte een andere beoordelingsmaatstaf aangehouden dan bij de beoordeling van het project Zonnepark De Bergen. Waar in geval van het project van eiseres blijkens de verklaring van het college ter zitting een uitzonderlijk hoge score vereist is, ligt aan het besluit tot vergunningverlening voor Zonnepark De Bergen ten grondslag dat, hoewel op enkele voorwaarden minder hoog wordt gescoord, "de aanvraag voldoende in overeenstemming is met het Beleidskader."

Daarnaast is, mede in het licht van het feit dat de leidende principes volgens het college niet zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes in het bestreden besluit naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom de aanvraag niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

De rechtbank overweegt daarbij dat blijkens de ruimtelijke onderbouwing het meervoudig ruimtegebruik ter plaatse van het zonnepark aan de Nieuwstraat bestaat uit een combinatie van duurzame energie (zonnepanelen), natuur (ligging van de locatie tegen een toekomstige ecologische verbindingszone aan, beplanting van grond onder de panelen met bloemrijk gras, de aanleg van een Elzensingel die rondom wordt ingezaaid met akkerbloemenvegetatie), landbouw (begrazing van gronden onder de panelen door een schaapskudde) en recreatie (aanwezigheid informatiepunt). Het informatiepunt levert ook een bijdrage aan de energietransitie. In de ruimtelijke onderbouwing is ten aanzien van sociale participatie benoemd dat het streven is om de lokale gemeenschap voor een belangrijk deel in het park mee te laten participeren. Gewezen is op de mogelijkheid van een postcoderoos-regeling (Regeling Verlaagd Tarief) en op betrokkenheid van en samenwerking met bestaande organisaties en initiatieven met gelijksoortige duurzame sociale doelen. Daarnaast zullen werkzaamheden op het park onder begeleiding worden uitgevoerd door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Over de locatie is in de ruimtelijke onderbouwing opgemerkt dat het park niet in een uitgesloten gebied ligt. Tot slot is daarin uiteengezet dat het ontwerp voldoet aan de ontwerpprincipes van het landschapstype overgangsgebied en aan de technische ontwerpprincipes.

Gevraagd naar een toelichting op het standpunt dat de aanvraag niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader, heeft het college ter zitting naar voren gebracht dat daarbij met name de verhouding tussen de omvang van het zonnepark en de (meest nabijgelegen) dorpskern van belang is, alsmede de afstand tussen de locatie van het zonnepark tot die dorpskern. Het zonnepark moet volgens het college kunnen worden toegerekend aan de dorpskern die nabij dat zonnepark ligt, in die zin dat de energiebehoefte waarin het zonnepark voorziet in verhouding staat tot het aantal huishoudens in die dorpskern. Dat het zonnepark moet kunnen worden toegerekend aan de kern die bij het zonnepark ligt, volgt

volgens het college uit de voorwaarde in het beleidskader, inhoudende dat een locatie geschikt is voor een zonnepark in geval van aanwezigheid van grote afnemers.

Uit het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen volgt dat het park voorziet in de energiebehoefte van 2.100 huishoudens, terwijl de kern van Wagenberg, die op een afstand van 500 meter van het park ligt, circa 760 huishoudens telt. De rechtbank begrijpt het standpunt van het college aldus dat deze verhouding scheef is en dat de afstand tot de kern daarnaast groter is dan wenselijk.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft de raad met de voorwaarde van toerekening aan de nabij gelegen dorpskern een voorwaarde gehanteerd die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader. De aanwezigheid van grote afnemers is een aspect om te bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is voor vestiging van een zonnepark. Andere aspecten die bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is zijn de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, of de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting, zoals een windmolens. Bij deze technische aspecten is opgemerkt dat de afstand en complexiteit van een aan te leggen kabeltracé bepalend is voor de prijs daarvan. Ook heeft het overbruggen van grote afstanden met kabels landschappelijk gezien niet de voorkeur, aldus het beleidskader. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat deze technische aspecten enkel zijn ingegeven door de wens de afstand van het zonnepark tot een zware aansluiting of afzetpunt zo klein mogelijk te houden.

Uit de voorwaarde van aanwezigheid van een grote afnemer volgt naar het oordeel van de rechtbank niet de door de raad gehanteerde voorwaarde inhoudende dat de energiebehoefte waar het zonnepark in voorziet in verhouding is tot de omvang van de nabij gelegen dorpskern, nog los van de vraag of individuele huishoudens samen als één grote afnemer zouden kunnen worden aangemerkt, aangezien huishoudens stroom niet direct van het zonnepark afnemen. Dat een zonnepark zou moeten kunnen worden toegerekend aan de dorpskern nabij het park strookt bovendien niet met de beleidskeuze van de gemeente Drimmelen om toe te werken naar energie-neutraliteit (van de gemeente als geheel), door de totale energiebehoefte (bestaande uit voertuigbrandstoffen, elektriciteit en warmte) van particuliere huishoudens en bedrijven en organisaties duurzaam op te wekken. Volgens het (oude en nieuwe) beleidskader correspondeert een oppervlakte van 150 hectare met 20% van deze totale energiebehoefte.

Door bij de beoordeling of voor het project een verklaring van geen bedenkingen kan worden verleend een voorwaarde te hanteren die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader heeft de raad gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Daarnaast is eerst ter zitting gebleken dat groot gewicht wordt toegekend aan de afstand van het zonnepark tot de dorpskern. In het beleidskader wordt wel een voorkeur uitgesproken voor locaties in of aansluitend aan stedelijk gebied en rondom de woonkernen, maar daaruit blijkt uit niet dat dit een criterium van doorslaggevend gewicht is. Bovendien is niet toegelicht welke afstand als groter dan wenselijk wordt beschouwd. Ook op dit punt lijdt (de motivering van) het bestreden besluit aan een gebrek.

9. *Conclusie*

Gelet op het voorgaande ziet de rechtbank geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het

bestreden besluit in stand te laten. Omdat het besluiten op een aanvraag voor een omgevingsvergunning een bevoegdheid van het college betreft, ziet de rechtbank geen mogelijkheden om zelf in de zaak te voorzien.

Dat betekent dat het college een nieuw besluit dient te nemen op de aanvraag van eiseres, rekening houdend met deze uitspraak.

10. *Griffierecht en proceskosten*

Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, moet het college aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoeden.

De rechtbank veroordeelt het college in de door eiseres gemaakte proceskosten. De proceskosten worden berekend volgens het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb). Vast staat dat de vier beroepen van onder meer eiseres tegen de geweigerde omgevingsvergunningen voor de realisatie van een zonnepark op dezelfde zitting zijn behandeld. Rechtsbijstand is in alle zaken verleend door dezelfde persoon. De door hem verrichte werkzaamheden konden voor elk van de zaken nagenoeg identiek zijn. De beroepschriften in de vier zaken zijn ook voor het overgrote deel identiek. De rechtbank merkt de zaken voor de vaststelling van de proceskostenvergoeding daarom aan als samenhangende zaken in de zin van artikel 3, tweede lid, van het Bpb.

De kosten voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand stelt de rechtbank vast op een totaalbedrag van € 1.575,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 525,00, en wegingsfactor 1,5 omdat er vier samenhangende zaken zijn). Dit bedrag zal worden verdeeld over de vier beroepen, hetgeen neerkomt op een bedrag van € 393,75 per beroepszaak.

Beslissing

De rechtbank:
- verklaart het beroep van eiseres gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op een nieuw besluit te nemen op de aanvraag met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt het college op het betaalde griffierecht van € 345,00 aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 393,75.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T. Peters, voorzitter, en mr. G.M.J. Kok en mr. R.A. Karsten-Badal, leden, in aanwezigheid van mr. W.J.C. Goorden, griffier, op 19 oktober 2020 en openbaar gemaakt door middel van geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl.

griffier

voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: 19 OKT 2020

Wat kunt u doen als u het niet eens bent met deze uitspraak?
Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Rechtbank Zeeland-West-Brabant

"VOOR FOTOKOPIE CONFORM"
De griffier van de rechtbank
Zeeland-West-Brabant

uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Zittingsplaats Breda

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 19/6101 CHWA

uitspraak van de meervoudige kamer van 19 oktober 2020 in de zaak tussen

1. NaGa Solar Holding B.V.,
te Maastricht,
en
2. J.A.A. de Laat,
te Hooge Zwaluwe,
samen te noemen: eisers,
gemachtigde: mr. W.P.N. Remie,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Drimmelen,
verweerder,
gemachtigde: mr. J.A. Mohuddy.

Procesverloop

In het besluit van 16 oktober 2019 (bestreden besluit) heeft het college de door eiseres sub 1 aangevraagde omgevingsvergunning, strekkende tot realisatie gedurende 25 jaar van zonnepark "Zonnepark Moerseweg 3a te Hooge Zwaluwe" geweigerd.

Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.
Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het beroep is besproken op de zitting van de rechtbank op 7 september 2020, tegelijk met de beroepen van (onder meer) eiseres sub 1 tegen drie andere geweigerde omgevingsvergunningen voor realisatie van zonneparken, bekend onder de zaaknummers BRE 19/6011, 19/6102 en 19/6132 CHWA. Bij de behandeling ter zitting van dit beroep waren namens eiseres sub 1 aanwezig mr. A.A.M. van Beek en ir. R. Kamsteeg, samen met de gemachtigde. Eiser sub 2 was aanwezig, samen met W.A.A. Sprangers en met de gemachtigde. Eisers hebben zich laten vergezellen door twee door hen aangekondigde deskundigen, te weten ir. A. Loth en ir. F. Bouwman. Voor het college is R. Kieboom verschenen, samen met de gemachtigde en mr. E.P. Euverman, kantoorgenoot van gemachtigde.

Overwegingen

1. *Feiten en omstandigheden*

Op 13 september 2018 heeft eiseres sub 1 bij het college een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de duur van 25 jaar voor een project genaamd "Zonnepark Moerseweg 3a te Hooge Zwaluwe". Het project bestaat uit de realisatie van een zonnepark met extra natuur met een oppervlakte van in totaal circa 9,5 hectare, waarvan 8,5 hectare aan zonnepanelen nabij de locatie plaatselijk bekend Moerseweg 3a te Hooge Zwaluwe, op de percelen kadastraal bekend als Hooge en Lage Zwaluwe, sectie I, nummers 104, 103, 2602, 2603 en 2788. De gronden werden op dat moment gebruikt als akkers, behorend bij de varkensboerderij van eiser sub 2. De aanvraag ziet op de activiteiten bouwen en het gebruiken van gronden in strijd met het bestemmingsplan.

Het college heeft 25 april 2019 kenbaar gemaakt voornemens te zijn de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Het ontwerpbesluit met bijbehorende stukken en het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen zijn vanaf 26 april 2019 gedurende zes weken ter inzage gelegd.

Eisers hebben in reactie op dit voornemen bij brieven van 5 juni 2019 en 9 juli 2019 zienswijzen ingediend.

De zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van het eerdere voornemen. Bij het bestreden besluit heeft het college de door eiseres sub 1 aangevraagde omgevingsvergunning in navolging van de door de raad geweigerde verklaring van geen bedenkingen geweigerd.

2. *Bevoegdheid van de rechtbank; termijnoverschrijding CHW*

De Crisis- en Herstelwet (CHW) is van toepassing op deze beroepsprocedure. Dat betekent dat de bestuursrechter op grond van artikel 1.6, vierde lid, van de CHW binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak dient te doen. Partijen waren uitgenodigd voor een zitting op 16 april 2020. In verband met de uitbraak van het coronavirus kon deze zitting niet doorgaan. Als gevolg daarvan is de termijn van zes maanden inmiddels verstreken. Naar het oordeel van de rechtbank brengt het verstrijken van deze termijn niet met zich dat de rechtbank niet langer bevoegd zou zijn om een uitspraak te doen op dit beroep (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1989). Nu daarvoor ook overigens geen beletselen aanwezig zijn, is de rechtbank bevoegd om kennis te nemen van dit beroep en daarop uitspraak te doen.

3. *Beroep ontvankelijk: eisers belanghebbende?*

De rechtbank ziet zich ambtshalve gesteld voor de vraag of eisers belanghebbende zijn bij het bestreden besluit. Zijn zij geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dan is hun beroep niet ontvankelijk.

Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

3.1 Naar het oordeel van de rechtbank is eiseres sub 1 belanghebbende bij het bestreden besluit. Als aanvrager van de omgevingsvergunning is haar belang rechtstreeks bij het

bestreden besluit betrokken.

3.2 Eiser sub 2 is eigenaar van de gronden waarop het aangevraagde zonnepark zou worden gerealiseerd. Hij kan naar het oordeel van de rechtbank niet als belanghebbende worden aangemerkt. De rechtbank neemt daarbij in aanmerking dat het besluit tot weigering van de omgevingsvergunning zich uitsluitend richt tot eiseres sub 1. De weigering heeft geen rechtsgevolgen voor eiser sub 2 en gesteld noch gebleken is dat eiser sub 2 door de weigering in zijn eigendomsrecht of ander fundamenteel recht wordt aangetast. Eventuele (financiële) schade die hij lijdt is slechts een afgeleid belang, nu dat belang uitsluitend voortvloeit uit de contractuele relatie die eiser sub 2 heeft met de ontwikkelaars van het zonnepark (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3386).

De rechtbank zal het beroep van eiser sub 2 daarom niet-ontvankelijk verklaren.

4. *De verklaring van geen bedenkingen*

4.1 Artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit
a. het bouwen van een bouwwerk,
c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo kan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) bepaalt, voor zover hier van belang, dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan, niet verleend wordt dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

4.2 Eiseres sub 1 heeft aangevoerd dat de procedure voor verlening van de verklaring van geen bedenkingen niet voldeed aan de eisen die daaraan in de rechtspraak worden gesteld. De aanvraag is niet onverwijld, maar pas op 26 maart 2019 doorgestuurd naar de gemeenteraad en de gemeenteraad heeft niet zelf het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen opgesteld, maar het door het college opgestelde ontwerp overgenomen. Het vaststellen van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen was tot slot oorspronkelijk niet eens geagendeerd voor vaststelling in een raadsvergadering.

Dat de vaststelling van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen oorspronkelijk niet geagendeerd was om te worden vastgesteld in een raadsvergadering, laat onverlet dat zowel het ontwerpbesluit, als het besluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen uiteindelijk wel in een raadsvergadering is vastgesteld. Dit

argument treft naar het oordeel van de rechtbank dan ook geen doel.

Ook aan de stelling dat de gemeenteraad niet zelf het ontwerpbesluit heeft opgesteld, kent de rechtbank niet het gewicht toe dat eiseres sub 1 daaraan toekent. De rechtbank overweegt daartoe als volgt.

In de door eiseres sub 1 genoemde uitspraak van 9 mei 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1511) heeft de Afdeling overwogen dat uit artikel 3.11 van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo volgt dat het ontwerpbesluit moet zijn opgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven. Eiseres sub 1 kan worden nagegeven dat de gemeenteraad de tekst van het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen niet zelf heeft geformuleerd. Het ontwerpbesluit is op voorstel van het college aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeenteraad heeft vervolgens op 11 april 2019 ingestemd met het voornemen om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Door deze instemming heeft de gemeenteraad zelfstandig het standpunt ingenomen dat hij voornemens is om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Naar het oordeel van de rechtbank is daarmee voldaan aan de hiervoor bedoelde tekst van artikel 3.11, derde lid, van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo (vergelijk de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 5 september 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4042).

Vervolgens is eiseres sub 1 in de gelegenheid gesteld om naar aanleiding van het standpunt van de raad haar zienswijzen in te dienen. Dit is een wezenlijk verschil met de gang van zaken in de door eiseres sub 1 genoemde uitspraak van 9 mei 2018. Naar het oordeel van de rechtbank is in dit geval dan ook geen sprake van strijd met artikel 3.11, derde lid, van de Wabo.

Ook de stelling van eiseres sub 1 dat de aanvraag niet onverwijld is doorgestuurd treft geen doel. Op grond van artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo, dient het bevoegd gezag onverwijld een exemplaar van de aanvraag en de daarbij gevoegde stukken door te zenden naar het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven, zodat dit bestuursorgaan daar een standpunt over kan innemen. Gelet op de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 28 en 126-127) moet onder "onverwijld" zo spoedig mogelijk worden verstaan. Het college heeft niet betwist dat de aanvraag van 13 september 2018 op 26 maart 2019 naar de raad is doorgezonden. Dat betekent naar het oordeel van de rechtbank niet dat het college de aanvraag niet onverwijld zou hebben doorgezonden. Vast staat immers dat de aanvraag op 13 september 2018 alleen voorzien was van een schetsontwerp, zodat de aanvraag op dat moment nog niet compleet was. De ruimtelijke onderbouwing is eerst op 28 februari 2019 door het college ontvangen. In dat licht acht de rechtbank de doorzending op 26 maart 2019 niet in strijd met artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo.

5. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: oud en nieuw*

Op 13 september 2018 is het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 4 september 2018 (hierna: het oude beleidskader) vastgesteld. Het oude beleidskader bevat zowel "leidende principes" als "algemene uitgangspunten" waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Daarnaast bevat het oude beleidskader gezichtspunten voor de afweging van locaties. In dit oude beleidskader is opgenomen dat voorlopig wordt uitgegaan van maximaal 150 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot

1 januari 2021.

Omdat het college in korte tijd een groot aantal aanvragen voor een omgevingsvergunning voor realisatie van zonneparken ontving heeft de gemeenteraad op 28 februari 2019 besloten tot wijziging van het beleidskader. De wijziging bestaat eruit dat in het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 28 februari 2019 (hierna: het nieuwe beleidskader) is opgenomen dat er wordt uitgegaan van maximaal 10 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021. Voor het overige zijn het oude en het nieuwe beleidskader identiek.

Bij besluit van 28 februari 2019 heeft de gemeenteraad een overgangsregeling vastgesteld, inhoudende dat "Aanvragen voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een zonnepark die tussen 27 september 2018 en 1 februari 2019 zijn ingediend en die uiterlijk op 28 februari 2019 volledig en ontvankelijk zijn, zullen worden beoordeeld aan de hand van het Beleidskader zoals dat luidde van 27 september 2018 tot 28 februari 2019."

6. *Het bestreden besluit: welk beleidskader?*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is vermeld (punt 37) dat de aanvraag is ingediend op 13 september 2018, toen het oude beleidskader nog niet in werking was getreden. Omdat de aanvraag niet tussen 27 september 2018 en 1 februari 2019 is ingediend, heeft de overgangsregeling geen betrekking op deze aanvraag. Volgens het raadsvoorstel is dat "evenwel van geen betekenis, omdat de aanvraag niet ziet op een project dat leidt tot een overschrijding van 10 hectare. Er zal getoetst moeten worden aan de voorwaarden uit het Beleidskader."

Eiseres sub 1 heeft in beroep aangevoerd dat de aanvraag enkel inhoudelijk is beoordeeld, om de werkelijke weigeringsgrond te maskeren. Volgens eiseres sub 1 is de omgevingsvergunning enkel en alleen geweigerd omdat de maximaal beschikbare oppervlakte van 10 hectare al vergeven was. Bij besluit van 10 september 2019 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor realisatie van Zonnepark De Bergen, met een oppervlakte van 9,5 hectare aan zonnevelden. Dat project viel wel onder de overgangsregeling en is beoordeeld op basis van het oude beleidskader met een oppervlakte van 150 hectare. Eiseres sub 1 wil dat ook haar project wordt beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader. Ter onderbouwing daarvan heeft zij aangevoerd dat de wijziging van 150 hectare naar 10 hectare zowel ruimtelijk als beleidsmatig niet is gemotiveerd, zodat het nieuwe beleidskader buiten toepassing moet blijven, of onverbindend moet worden verklaard. Wanneer de beleidswijziging stand houdt, moet daarvan volgens eiseres sub 1 met toepassing van artikel 4:84 van de Awb worden afgeweken, zodat de omstandigheid dat de oppervlakte van 10 hectare nagenoeg vergeven is, haar niet kan worden tegengeworpen. Eiseres sub 1 heeft er daarbij op gewezen dat de inhoud van het oude beleidskader al bekend was ten tijde van de indiening van de aanvraag. Verder valt niet in te zien waarom de aanvraag voor Zonnepark De Bergen, die later is ingediend dan de aanvraag van eiseres sub 1, met toepassing van de overgangsregeling wél is beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader van 150 hectare en een vergunning heeft gekregen, en de daarvóór ingediende aanvraag van eiseres sub 1 niet.

Eerst ter zitting heeft het college naar voren gebracht dat, hoewel de aanvraag formeel niet onder de overgangsregeling viel, de gemeenteraad de overgangsregeling ruim heeft

geïnterpreteerd voor die gevallen waarin er een serieuze aanvraag gedaan was. In de geest van de overgangsregeling is de gemeenteraad in het bestreden besluit daarom afgeweken van de overgangsregeling en heeft de raad de aanvraag beoordeeld op basis van het oude beleidskader.

Deze motivering strookt niet met de motivering van het bestreden besluit. Uit het bestreden besluit volgt immers onmiskenbaar dat de aanvraag volgens de raad niet onder de overgangsregeling viel. Gelet daarop kan niet anders worden geconcludeerd dan dat de raad de aanvraag heeft beoordeeld op basis van het nieuwe beleidskader, en niet het oude beleidskader. Dat de aanvraag inhoudelijk is beoordeeld, ondanks het feit dat voor Zonnepark De Bergen al een vergunning was verleend voor zonnevelden met een oppervlakte van 9,5 hectare maakt dat niet anders.

Uit het feit dat het college heeft benadrukt dat is beoogd de ter zitting gegeven motivering aan het bestreden besluit ten grondslag te leggen, volgt dat aan het bestreden besluit een motiveringsgebrek kleeft.

7. *Tussenconclusie: beroep gegrond, bestreden besluit wordt vernietigd*

Blijkens de beroepsgronden (en daaraan voorafgaand de zienswijzen) vormde het feit dat de aanvraag beoordeeld was op basis van het nieuwe beleidskader, voor eiseres sub 1 een belangrijke reden om op te komen tegen de weigering van de omgevingsvergunning. Dat maakt dat sprake is van een ernstig motiveringsgebrek. De rechtbank ziet daarin dan ook aanleiding om het beroep gegrond te verklaren en het bestreden besluit te vernietigen.

De rechtbank zal beoordelen of er aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten, of zelf in de zaak te voorzien.

Voor de verdere beoordeling merkt de rechtbank de ter zitting gegeven motivering, inhoudende dat het project is beoordeeld op basis van het oude beleidskader, aan als de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende motivering. Omdat het project blijkens deze motivering beoordeeld is op basis van het oude beleidskader, komt de rechtbank niet toe aan een inhoudelijk bespreking van de beroepsgronden van eiseres sub 1 tegen de wijziging van het beleidskader en de vraag of met toepassing van artikel 4:84 van de Awb van het nieuwe beleidskader moet worden afgeweken.

8. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: leidende principes en gezichtspunten*

De beleidskaders zijn -behoudens de daarin opgenomen oppervlaktematen- identiek. In het hierna volgende wordt daarom in algemene zin verwezen naar het beleidskader.

Het beleidskader bevat in hoofdstuk 2 zowel leidende principes als algemene uitgangspunten waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Het eerste leidende principe is maatschappelijke meerwaarde: de omgeving moet meeprofiteren van het zonnepark. Het principe van maatschappelijke meerwaarde is onderverdeeld in 1) meervoudig ruimtegebruik, 2) het leveren van een bijdrage aan de energietransitie en 3) sociale participatie. Het tweede leidende principe is landschappelijke kwaliteitsverbetering. Dit kan volgens het beleidskader door 1) de aanleg van nieuw landschap en 2) natuurontwikkeling. Daarbij is opgemerkt dat de landschappelijke inpassing aan de rand zorgt voor een meerwaarde op het ecologische en landschappelijk vlak. Het

derde leidende principe is leerkansen.

Het beleidskader bevat daarnaast in hoofdstuk 5 gezichtspunten voor de afweging van locaties. Onderdeel daarvan is de technische afweging, bestaande uit drie aspecten die bepalen of een locatie geschikt is voor een zonnepark, te weten: 1) de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, 2) de aanwezigheid van grote afnemers en 3) de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting. Verder zijn in dit deel van het beleidskader als randvoorwaarden benoemd dat er uitgesloten gebieden zijn, dat onbebouwde randen om de woonkernen de voorkeurslocaties zijn, dat voor iedere nieuwe ontwikkeling in het buitengebied een kwaliteitsverbetering van het landschap verplicht is en dat de landschappelijke inpassing van een zonnepark daarvoor kan worden ingezet. Verder zijn ontwerprichtlijnen opgenomen per landschapstype (zeekleigebied, zandgebied, overgangsgebied). Tot slot bevat dit onderdeel technische ontwerpprincipes voor de vormgeving van het zonnepark, bijvoorbeeld over de beveiliging van het park, de hoogte van de panelen en bijbehorende voorzieningen. Daarbij is ook bepaald dat de zonnepanelen in principe slechts zeer beperkt zichtbaar mogen zijn vanuit aangrenzende woonpercelen.

9. *Het bestreden besluit: toets aan het beleidskader*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is opgenomen (punt 67) dat de aanvraag van eiseres sub 1 niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

Eiseres sub 1 heeft -samengevat- aangevoerd dat dit standpunt onvoldoende is gemotiveerd. Het project scoort volgens eiseres sub 1 juist uitzonderlijk hoog en de omgevingsvergunning had daarom in redelijkheid niet geweigerd kunnen worden. Door de omgevingsvergunning te weigeren, maar wel een omgevingsvergunning te verlenen voor Zonnepark De Bergen, terwijl dat project lager scoort dan het project van eiseres sub 1, heeft het college bovendien gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

In reactie daarop heeft het college ter zitting aangevoerd dat de gemeenteraad het project heeft beoordeeld op basis van de uitgangspunten in het beleid, en dat het project is afgezet tegen deze uitgangspunten. De raad heeft geen scores of punten toegekend per voorwaarde uit het beleid. Het is niet zo dat de leidende principes zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes. De beoordeling door de raad is subjectief. In het licht van het uitgangspunt dat er in het buitengebied geen zonneparken mogen worden gebouwd, moet een zonnepark om voor een omgevingsvergunning in aanmerking te komen, altijd een uitzonderlijk project zijn, aldus het college.

Dat er in de beoordeling geen punten zijn toegekend voor de verschillende voorwaarden, laat naar het oordeel van de rechtbank onverlet dat -zeker wanneer daarover verschil van mening bestaat- moet worden gemotiveerd waarom een aanvraag niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader en -in het verlengde daarvan- of aan het beleidskader wordt voldaan. Daarbij dient bij de beoordeling van iedere aanvraag het beleidskader steeds hetzelfde te worden uitgelegd en dient dezelfde beoordelingsmaatstaf te worden aangehouden.

Naar het oordeel van de rechtbank is bij de beoordeling van het project van eiseres sub 1 ten onrechte een andere beoordelingsmaatstaf aangehouden dan bij de beoordeling van het project Zonnepark De Bergen. Waar in geval van het project van eiseres sub 1 blijkens de

verklaring van het college ter zitting een uitzonderlijk hoge score vereist is, ligt aan het besluit tot vergunningverlening voor Zonnepark De Bergen ten grondslag dat, hoewel op enkele voorwaarden minder hoog wordt gescoord, "de aanvraag voldoende in overeenstemming is met het Beleidskader."

Daarnaast is, mede in het licht van het feit dat de leidende principes volgens het college niet zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes in het bestreden besluit naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom de aanvraag niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

De rechtbank overweegt daarbij dat blijkens de ruimtelijke onderbouwing het meervoudig ruimtegebruik ter plaatse van het zonnepark aan de Moerseweg bestaat uit een combinatie van duurzame energie (zonnepanelen), natuur (aanleg van nieuwe natuur bestaande uit bosschages, een boomgaard, pluktuin en een wei, aanleg van een paddenpoel, aanwezigheid nestkasten en insectenhotels, bloemrijke randen), landbouw (begrazing van de gronden onder de panelen door een kleine schaapskudde) en recreatie (in de nieuw aan te leggen natuur bij het zonnepark). De bijdrage aan de energietransitie vindt, naast de productie van groene stroom, plaats door informatieborden op het park. In de ruimtelijke onderbouwing is ten aanzien van sociale participatie benoemd dat het streven is om de lokale gemeenschap voor een belangrijk deel in het park mee te laten participeren. Gewezen is op de mogelijkheid van een postcoderoos-regeling (Regeling Verlaagd Tarief) en op betrokkenheid van en samenwerking met bestaande organisaties en initiatieven met gelijksoortige duurzame sociale doelen. Daarnaast zullen werkzaamheden op het park onder begeleiding worden uitgevoerd door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Over de locatie is in de ruimtelijke onderbouwing opgemerkt dat het park niet in een uitgesloten gebied ligt. Tot slot is daarin uiteengezet dat het ontwerp voldoet aan de ontwerpprincipes van het landschapstype overgangsgebied en aan de technische ontwerpprincipes.

Gevraagd naar een toelichting op het standpunt dat de aanvraag niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader, heeft het college ter zitting naar voren gebracht dat daarbij met name de verhouding tussen de omvang van het zonnepark en de (meest nabijgelegen) dorpskern van belang is, alsmede de afstand tussen de locatie van het zonnepark tot die dorpskern. Het zonnepark moet volgens het college kunnen worden toegerekend aan de dorpskern die nabij dat zonnepark ligt, in die zin dat de energiebehoefte waarin het zonnepark voorziet in verhouding staat tot het aantal huishoudens in die dorpskern. Dat het zonnepark moet kunnen worden toegerekend aan de kern die bij het zonnepark ligt, volgt volgens het college uit de voorwaarde in het beleidskader, inhoudende dat een locatie

bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is zijn de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, of de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting, zoals een windmolens. Bij deze technische aspecten is opgemerkt dat de afstand en complexiteit van een aan te leggen kabeltracé bepalend is voor de prijs daarvan. Ook heeft het overbruggen van grote afstanden met kabels landschappelijk gezien niet de voorkeur, aldus het beleidskader. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat deze technische aspecten enkel zijn ingegeven door de wens de afstand van het zonnepark tot een zware aansluiting of afzetpunt zo klein mogelijk te houden.

Uit de voorwaarde van aanwezigheid van een grote afnemer volgt naar het oordeel van de rechtbank niet de door de raad gehanteerde voorwaarde inhoudende dat de energiebehoefte waar het zonnepark in voorziet in verhouding is tot de omvang van de nabij gelegen dorpskern, nog los van de vraag of individuele huishoudens samen als één grote afnemer zouden kunnen worden aangemerkt, aangezien huishoudens stroom niet direct van het zonnepark afnemen. Dat een zonnepark zou moeten kunnen worden toegerekend aan de dorpskern nabij het park strookt bovendien niet met de beleidskeuze van de gemeente Drimmelen om toe te werken naar energie-neutraliteit (van de gemeente als geheel), door de totale energiebehoefte (bestaande uit voertuigbrandstoffen, elektriciteit en warmte) van particuliere huishoudens en bedrijven en organisaties duurzaam op te wekken. Volgens het (oude en nieuwe) beleidskader correspondeert een oppervlakte van 150 hectare met 20% van deze totale energiebehoefte.

Door bij de beoordeling of voor het project een verklaring van geen bedenkingen kan worden verleend een voorwaarde te hanteren die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader heeft de raad gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Daarnaast is eerst ter zitting gebleken dat groot gewicht wordt toegekend aan de afstand van het zonnepark tot de dorpskern. In het beleidskader wordt wel een voorkeur uitgesproken voor locaties in of aansluitend aan stedelijk gebied en rondom de woonkernen, maar daaruit blijkt uit niet dat dit een criterium van doorslaggevend gewicht is. Bovendien is niet toegelicht welke afstand als groter dan wenselijk wordt beschouwd. Ook op dit punt lijdt (de motivering van) het bestreden besluit aan een gebrek.

10. *Conclusie*

Gelet op het voorgaande ziet de rechtbank geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten. Omdat het besluiten op een aanvraag voor een omgevingsvergunning een bevoegdheid van het college betreft, ziet de rechtbank geen mogelijkheden om zelf in de zaak te voorzien.

Dat betekent dat het college een nieuw besluit dient te nemen op de aanvraag van eiseres sub 1, rekening houdend met deze uitspraak.

11. *Griffierecht en proceskosten*

Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, moet het college aan eiseres sub 1 het door haar betaalde griffierecht vergoeden.

De rechtbank veroordeelt het college in de door eiseres sub 1 gemaakte proceskosten. De proceskosten worden berekend volgens het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb).

Vast staat dat de vier beroepen van onder meer eiseres sub 1 tegen de geweigerde omgevingsvergunningen voor de realisatie van een zonnepark op dezelfde zitting zijn behandeld. Rechtsbijstand is in alle zaken verleend door dezelfde persoon. De door hem verrichte werkzaamheden konden voor elk van de zaken nagenoeg identiek zijn. De beroepschriften in de vier zaken zijn ook voor het overgrote deel identiek. De rechtbank merkt de zaken voor de vaststelling van de proceskostenvergoeding daarom aan als samenhangende zaken in de zin van artikel 3, tweede lid, van het Bpb.

De kosten voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand stelt de rechtbank vast op een totaalbedrag van € 1.575,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 525,00, en wegingsfactor 1,5 omdat er vier samenhangende zaken zijn). Dit bedrag zal worden verdeeld over de vier beroepen, hetgeen neerkomt op een bedrag van € 393,75 per beroepszaak.

Beslissing

De rechtbank:
- verklaart het beroep van eiser sub 2 niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep van eiseres sub 1 gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op een nieuw besluit te nemen op de aanvraag met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt het college op het betaalde griffierecht van € 345,00 aan eiseres sub 1 te vergoeden;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eiseres sub 1 tot een bedrag van € 393,75.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T. Peters, voorzitter, en mr. G.M.J. Kok en mr. R.A. Karsten-Badal, leden, in aanwezigheid van mr. W.J.C. Goorden, griffier, op 19 oktober 2020 en openbaar gemaakt door middel van geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: 19 OKT 2020

Wat kunt u doen als u het niet eens bent met deze uitspraak?
Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Rechtbank * Zeeland-West-Brabant *

"VOOR FOTOKOPIE CONFORM"
De griffier van de rechtbank
Zeeland-West-Brabant

uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Zittingsplaats Breda

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 19/6011 CHWA

uitspraak van de meervoudige kamer van 19 oktober 2020 in de zaak tussen

1. NaGa Solar Holding B.V. en Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V.,
te Maastricht,
en,
2. Buitenplaats Groot Swaluwe B.V.,
te Made,
samen te noemen: eiseressen,
gemachtigde: mr. W.P.N. Remie,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Drimmelen,
verweerder,
gemachtigde: mr. J.A. Mohuddy.

Procesverloop

In het besluit van 16 oktober 2019 (bestreden besluit) heeft het college de door Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V. aangevraagde omgevingsvergunning, strekkende tot realisatie gedurende 25 jaar van zonnepark "Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe" te Lage Zwaluwe geweigerd.

Eiseressen hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.
Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het beroep is besproken op de zitting van de rechtbank op 7 september 2020, tegelijk met de beroepen van (onder meer) Naga Solar Holding B.V. tegen drie andere geweigerde omgevingsvergunningen voor realisatie van zonneparken, bekend onder de zaaknummers BRE 19/6101, 19/6102 en 19/6132 CHWA. Bij de behandeling ter zitting van dit beroep waren namens eiseressen sub 1 aanwezig mr. A.A.M. van Beek en ir. R. Kamsteeg, samen met de gemachtigde. Voor eiseres sub 2 is J.H.M. Kemps verschenen, samen met de gemachtigde. Eiseressen hebben zich laten vergezellen door twee door hen aangekondigde deskundigen, te weten ir. A. Loth en ir. F. Bouwman. Voor het college is R. Kieboom verschenen, samen met de gemachtigde en mr. E.P. Euverman, kantoorgenoot van gemachtigde.

Overwegingen

1. *Feiten en omstandigheden*

Op 10 september 2018 heeft Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V. bij het college een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de duur van 25 jaar voor een project genaamd Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe. Blijkens de aanvraag bestaat het project uit de realisatie van een zonnepark met extra natuur met een oppervlakte van in totaal circa 35 hectare, op een locatie ter hoogte van de Vierendeelseweg 3 te Lage Zwaluwe, op de percelen kadastraal bekend als Hooge en Lage Zwaluwe, sectie I, nummers 2849, 2850, 274, 349 en 3375. Deze percelen zijn eigendom van eiseres sub 2. De aanvraag ziet onder meer op de activiteiten bouwen en het gebruiken van gronden in strijd met het bestemmingsplan.

Het college heeft 25 april 2019 kenbaar gemaakt voornemens te zijn de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Het ontwerpbesluit met bijbehorende stukken en het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen zijn vanaf 26 april 2019 gedurende zes weken ter inzage gelegd.

Eiseressen hebben in reactie op dit voornemen bij brieven van 29 mei 2019, 5 juni 2019 en 9 juli 2019 zienswijzen ingediend.

De zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van het eerdere voornemen. Bij het bestreden besluit heeft het college de door Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V. aangevraagde omgevingsvergunning in navolging van de door de raad geweigerde verklaring van geen bedenkingen geweigerd.

2. *Bevoegdheid van de rechtbank: termijnoverschrijding CHW*

De Crisis- en Herstelwet (CHW) is van toepassing op deze beroepsprocedure. Dat betekent dat de bestuursrechter op grond van artikel 1.6, vierde lid, van de CHW binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak dient te doen. Partijen waren uitgenodigd voor een zitting op 16 april 2020. In verband met de uitbraak van het coronavirus kon deze zitting niet doorgaan. Als gevolg daarvan is de termijn van zes maanden inmiddels verstreken. Naar het oordeel van de rechtbank brengt het verstrijken van deze termijn niet met zich dat de rechtbank niet langer bevoegd zou zijn om een uitspraak te doen op dit beroep (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1989). Nu daarvoor ook overigens geen beletselen aanwezig zijn, is de rechtbank bevoegd om kennis te nemen van dit beroep en daarop uitspraak te doen.

3. *Beroep ontvankelijk: eiseressen belanghebbende?*

De rechtbank ziet zich ambtshalve gesteld voor de vraag of eiseressen belanghebbende zijn bij het bestreden besluit. Zijn zij geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dan is hun beroep niet-ontvankelijk.

Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

3.1 Naar het oordeel van de rechtbank zijn eiseressen sub 1 belanghebbende bij het bestreden besluit. Als aanvrager van de omgevingsvergunning is het belang van Zon- en

Natuurpark Midden Zwaluwe B.V. rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken. NaGa Solar Holding B.V. is enig aandeelhouder van Naga Solar Projecten II Holding B.V., die op haar beurt weer enig aandeelhouder is van Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V. Gelet daarop is ook het belang van NaGa Solar Holding B.V. rechtstreeks betrokken bij het bestreden besluit.

3.2 Eiseres sub 2 kan naar het oordeel van de rechtbank niet als belanghebbende worden aangemerkt. De rechtbank neemt daarbij in aanmerking dat het besluit tot weigering van de omgevingsvergunning zich uitsluitend richt tot eiseressen sub 1. De weigering heeft geen rechtsgevolgen voor eiseres sub 2 en gesteld noch gebleken is dat eiseres sub 2 door de weigering in haar eigendomsrecht of ander fundamenteel recht wordt aangetast. Eventuele (financiële) schade die zij lijdt is slechts een afgeleid belang, nu dat belang uitsluitend voortvloeit uit de contractuele relatie die eiseres sub 2 heeft met de ontwikkelaars van het zonnepark (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3386).

De rechtbank zal het beroep van eiseres sub 2 daarom niet-ontvankelijk verklaren.

4. *De verklaring van geen bedenkingen*

4.1 Artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit
a. het bouwen van een bouwwerk,
c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo kan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) bepaalt, voor zover hier van belang, dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan, niet verleend wordt dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

4.2 Eiseressen sub 1 hebben aangevoerd dat de procedure voor verlening van de verklaring van geen bedenkingen niet voldeed aan de eisen die daaraan in de rechtspraak worden gesteld. De aanvraag is niet onverwijld, maar pas op 26 maart 2019 doorgestuurd naar de gemeenteraad en de gemeenteraad heeft niet zelf het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen opgesteld, maar het door het college opgestelde ontwerp overgenomen. Het vaststellen van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen was tot slot oorspronkelijk niet eens geagendeerd voor vaststelling in een raadsvergadering.

Dat de vaststelling van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen

oorspronkelijk niet geagendeerd was om te worden vastgesteld in een raadsvergadering, laat onverlet dat zowel het ontwerpbesluit, als het besluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen uiteindelijk wel in een raadsvergadering is vastgesteld. Dit argument treft naar het oordeel van de rechtbank dan ook geen doel.

Ook aan de stelling dat de gemeenteraad niet zelf het ontwerpbesluit heeft opgesteld, kent de rechtbank niet het gewicht toe dat eiseressen sub 1 daaraan toekennen. De rechtbank overweegt daartoe als volgt.

In de door eiseressen sub 1 genoemde uitspraak van 9 mei 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1511) heeft de Afdeling overwogen dat uit artikel 3.11 van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo volgt dat het ontwerpbesluit moet zijn opgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven. Eiseressen sub 1 kan worden nagegeven dat de gemeenteraad de tekst van het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen niet zelf heeft geformuleerd. Het ontwerpbesluit is op voorstel van het college aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeenteraad heeft vervolgens op 11 april 2019 ingestemd met het voornemen om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Door deze instemming heeft de gemeenteraad zelfstandig het standpunt ingenomen dat hij voornemens is om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Naar het oordeel van de rechtbank is daarmee voldaan aan de hiervoor bedoelde tekst van artikel 3.11, derde lid, van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo (vergelijk de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 5 september 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4042).

Vervolgens zijn eiseressen sub 1 in de gelegenheid gesteld om naar aanleiding van het standpunt van de raad hun zienswijzen in te dienen. Dit is een wezenlijk verschil met de gang van zaken in de door eiseressen sub 1 genoemde uitspraak van 9 mei 2018. Naar het oordeel van de rechtbank is in dit geval dan ook geen sprake van strijd met artikel 3.11, derde lid, van de Wabo.

De stelling van eiseressen sub 1 dat de aanvraag niet onverwijld is doorgestuurd treft wel doel. Op grond van artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo, dient het bevoegd gezag onverwijld een exemplaar van de aanvraag en de daarbij gevoegde stukken door te zenden naar het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven, zodat dit bestuursorgaan daar een standpunt over kan innemen. Gelet op de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 28 en 126-127) moet onder "onverwijld" zo spoedig mogelijk worden verstaan. Het college heeft niet betwist dat de aanvraag van 10 september 2018 eerst op 26 maart 2019 naar de raad is doorgezonden. Van onverwijld doorsturen is dan ook geen sprake geweest. Dat, zoals het college ter zitting heeft gesteld, gewacht is met het doorsturen totdat de aanvraag compleet was, mist feitelijk grondslag, omdat de aanvraag ten tijde van de indiening daarvan al compleet was. Dat aanvrager op 28 december 2018 een gewijzigde ruimtelijke onderbouwing en landschapsplan heeft ingediend, waarbij de oppervlakte van het park is teruggebracht naar circa 30 hectare, maakt dat niet anders, te minder nu het college ter zitting geen eenduidig antwoord heeft kunnen geven op de vraag of de gewijzigde ruimtelijke onderbouwing en landschapsplan überhaupt aan de gemeenteraad zijn doorgezonden. In het bestreden besluit zijn de gewijzigde ruimtelijke onderbouwing en het landschapsplan niet genoemd bij de stukken die onderdeel uitmaken van de aanvraag.

Het bestreden besluit is dan ook genomen in strijd met artikel 3.11, eerste lid van de Wabo.

5. *Tussenconclusie: beroep gegrond, bestreden besluit wordt vernietigd*

In het licht van het feit dat in tussentijd het beleidskader ingrijpend is gewijzigd, ziet de rechtbank geen aanleiding om dit gebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb.

De rechtbank zal het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen.

De rechtbank zal beoordelen of er aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten, of zelf in de zaak te voorzien.

6. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: oud en nieuw*

Op 13 september 2018 is het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 4 september 2018 (hierna: het oude beleidskader) vastgesteld. Het oude beleidskader bevat zowel "leidende principes" als "algemene uitgangspunten" waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Daarnaast bevat het oude beleidskader gezichtspunten voor de afweging van locaties. In dit oude beleidskader is opgenomen dat voorlopig wordt uitgegaan van maximaal 150 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021.

Omdat het college in korte tijd een groot aantal aanvragen voor een omgevingsvergunning voor realisatie van zonneparken ontving heeft de gemeenteraad op 28 februari 2019 besloten tot wijziging van het beleidskader. De wijziging bestaat eruit dat in het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 28 februari 2019 (hierna: het nieuwe beleidskader) is opgenomen dat er wordt uitgegaan van maximaal 10 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021. Voor het overige zijn het oude en het nieuwe beleidskader identiek.

Bij besluit van 28 februari 2019 heeft de gemeenteraad een overgangsregeling vastgesteld, inhoudende dat "Aanvragen voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een zonnepark die tussen 27 september 2018 en 1 februari 2019 zijn ingediend en die uiterlijk op 28 februari 2019 volledig en ontvankelijk zijn, zullen worden beoordeeld aan de hand van het Beleidskader zoals dat luidde van 27 september 2018 tot 28 februari 2019."

7. *Het bestreden besluit: welk beleidskader?*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is opgenomen (punt 34) "De overgangsregeling heeft (...) geen betrekking op de voorliggende aanvraag. Er zal getoetst moeten worden aan het gewijzigde Beleidskader van 28 februari 2019. Omdat de aanvraag een ontwikkeling van meer dan 10 hectare betreft, is deze reeds hierom niet in overeenstemming met het Beleidskader en de Verordening Ruimte. Het college geeft uw raad in overweging om de voorliggende aanvraag alsnog te beoordelen aan de hand van de voorwaarden uit het Beleidskader teneinde te bepalen of voor een uitzondering plaats is. Het college kan zich voorstellen dat een project dat uitzonderlijk hoog scoort op de voorwaarden toch als ruimtelijk aanvaardbaar kan worden beschouwd." In punt 42 van het raadsvoorstel is opgenomen "uw raad kan vervolgens, alles in ogenschouw nemend, zelfstandig beoordelen of het project kan worden toegestaan – ondanks de strijd met het huidige beleid".

Eiseressen sub 1 hebben naar aanleiding van deze motivering in beroep (samengevat) aangevoerd dat het nieuwe beleidskader buiten toepassing moet blijven, of onverbindend moet worden verklaard, omdat de wijziging van 150 hectare naar 10 hectare zowel ruimtelijk als beleidsmatig niet is gemotiveerd. Daarnaast hebben zij aangevoerd dat wanneer de beleidswijziging stand houdt, daarvan met toepassing van artikel 4:84 van de Awb moet worden afgeweken, zodat de overschrijding van de oppervlakte van 10 hectare hen niet wordt tegengeworpen. Ter onderbouwing daarvan hebben zij erop gewezen dat de inhoud van het oude beleidskader al bekend was ten tijde van de indiening van de aanvraag en dat de aanvraag het door de raad gewenste traject van vooroverleg met de omgeving heeft doorlopen. Wanneer het college de beslistermijn in acht had genomen, was het bestreden besluit bovendien al genomen voordat het nieuwe beleidskader in werking trad. Tot slot valt niet in te zien waarom de aanvraag voor Zonnepark De Bergen, die later is ingediend dan de aanvraag van eiseressen sub 1, met toepassing van de overgangsregeling wél is beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader van 150 hectare en een vergunning heeft gekregen, en de daarvóór ingediende aanvraag van eiseressen sub 1 niet. Eiseressen sub 1 willen dat ook hun project wordt beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader met 150 hectare.

Eerst ter zitting heeft het college naar voren gebracht dat, hoewel de aanvraag formeel niet onder de overgangsregeling viel, de gemeenteraad de overgangsregeling ruim heeft geïnterpreteerd voor die gevallen waarin er een serieuze aanvraag gedaan was. In de geest van de overgangsregeling is de gemeenteraad in het bestreden besluit daarom afgeweken van de overgangsregeling en heeft de raad de aanvraag beoordeeld op basis van het oude beleidskader. Aan de aanvrager is niet tegengeworpen dat met het plan de maximale oppervlakte overschreden wordt.

Deze motivering strookt niet met de motivering van het bestreden besluit. Uit het bestreden besluit volgt immers onmiskenbaar dat de raad de aanvraag heeft beoordeeld op basis van het nieuwe beleidskader, en niet het oude beleidskader. Uit het feit dat het college heeft benadrukt dat is beoogd de ter zitting gegeven motivering aan het bestreden besluit ten grondslag te leggen, volgt dat aan het bestreden besluit een motiveringsgebrek kleeft.

8. *Beoordeling op basis van gewijzigde motivering*

Voor de verdere beoordeling merkt de rechtbank de ter zitting gegeven motivering, inhoudende dat het project is beoordeeld op basis van het oude beleidskader, aan als de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende motivering. Omdat het project blijkens deze motivering beoordeeld is op basis van het oude beleidskader, komt de rechtbank niet toe aan een inhoudelijk bespreking van de beroepsgronden van eiseressen sub 1 tegen de wijziging van het beleidskader en de vraag of met toepassing van artikel 4:84 van de Awb van het nieuwe beleidskader moet worden afgeweken.

9. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: leidende principes en gezichtspunten*

De beleidskaders zijn -behoudens de daarin opgenomen oppervlaktematen- identiek. In het hierna volgende wordt daarom in algemene zin verwezen naar het beleidskader.

Het beleidskader bevat in hoofdstuk 2 zowel leidende principes als algemene uitgangspunten waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Het eerste leidende principe is maatschappelijke meerwaarde: de omgeving moet meeprofiteren van het zonnepark. Het principe van maatschappelijke meerwaarde is onderverdeeld in

1) meervoudig ruimtegebruik, 2) het leveren van een bijdrage aan de energietransitie en 3) sociale participatie. Het tweede leidende principe is landschappelijke kwaliteitsverbetering. Dit kan volgens het beleidskader door 1) de aanleg van nieuw landschap en 2) natuurontwikkeling. Daarbij is opgemerkt dat de landschappelijke inpassing aan de rand zorgt voor een meerwaarde op ecologisch en landschappelijk vlak. Het derde leidende principe is leerkansen.

Het beleidskader bevat daarnaast in hoofdstuk 5 gezichtspunten voor de afweging van locaties. Onderdeel daarvan is de technische afweging, bestaande uit drie aspecten die bepalen of een locatie geschikt is voor een zonnepark, te weten: 1) de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, 2) de aanwezigheid van grote afnemers en 3) de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting. Verder zijn in dit deel van het beleidskader als randvoorwaarden benoemd dat er uitgesloten gebieden zijn, dat onbebouwde randen om de woonkernen de voorkeurslocaties zijn, dat voor iedere nieuwe ontwikkeling in het buitengebied een kwaliteitsverbetering van het landschap verplicht is en dat de landschappelijke inpassing van een zonnepark daarvoor kan worden ingezet. Verder zijn ontwerprichtlijnen opgenomen per landschapstype (zeekleigebied, zandgebied, overgangsgebied). Tot slot bevat dit onderdeel technische ontwerpprincipes voor de vormgeving van het zonnepark, bijvoorbeeld over de beveiliging van het park, de hoogte van de panelen en bijbehorende voorzieningen. Daarbij is ook bepaald dat de zonnepanelen in principe slechts zeer beperkt zichtbaar mogen zijn vanuit aangrenzende woonpercelen.

10. *Het bestreden besluit: toets aan het beleidskader*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is opgenomen (punt 64) dat de aanvraag van eiseressen sub 1 maar matig tot laag scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

Eiseressen sub 1 hebben -samengevat- aangevoerd dat dit standpunt onvoldoende is gemotiveerd. Het project scoort volgens eiseressen sub 1 juist uitzonderlijk hoog en de omgevingsvergunning had daarom in redelijkheid niet geweigerd kunnen worden. Door de omgevingsvergunning te weigeren, maar wel een omgevingsvergunning te verlenen voor Zonnepark De Bergen, terwijl dat project lager scoort dan het project van eiseressen sub 1, heeft het college bovendien gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

In reactie daarop heeft het college ter zitting aangevoerd dat de gemeenteraad het project heeft beoordeeld op basis van de uitgangspunten in het beleid, en dat het project is afgezet tegen deze uitgangspunten. De raad heeft geen scores of punten toegekend per voorwaarde uit het beleid. Het is niet zo dat de leidende principes zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes. De beoordeling door de raad is subjectief. De bewoordingen in het raadsvoorstel dat een project als ruimtelijk aanvaardbaar kan worden beschouwd wanneer het uitzonderlijk hoog scoort op de voorwaarden, moeten worden gezien in het licht van het uitgangspunt dat er in het buitengebied geen zonneparken mogen worden gebouwd. Om voor een vergunning in aanmerking te komen moet een project altijd uitzonderlijk zijn, aldus het college.

Dat er in de beoordeling geen punten zijn toegekend voor de verschillende voorwaarden, laat naar het oordeel van de rechtbank onverlet dat -zeker wanneer daarover verschil van mening bestaat- moet worden gemotiveerd waarom er volgens de raad niet of maar matig aan een voorwaarde en -in het verlengde daarvan- aan het beleidskader wordt voldaan. Daarbij dient

bij de beoordeling van iedere aanvraag het beleidskader steeds hetzelfde te worden uitgelegd en dient dezelfde beoordelingsmaatstaf te worden aangehouden.

Naar het oordeel van de rechtbank is bij de beoordeling van het project van eiseressen sub 1 ten onrechte een andere beoordelingsmaatstaf aangehouden dan bij de beoordeling van het project Zonnepark De Bergen. Waar in geval van het project van eiseressen sub 1 een uitzonderlijk hoge score vereist is, ligt aan het besluit tot vergunningverlening voor Zonnepark De Bergen ten grondslag dat, hoewel op enkele voorwaarden minder hoog wordt gescoord, "de aanvraag voldoende in overeenstemming is met het Beleidskader".

Daarnaast is, mede in het licht van het feit dat de leidende principes volgens het college niet zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes, in het bestreden besluit naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom de aanvraag maar matig tot laag scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

De rechtbank gaat daarbij uit van de gewijzigde ruimtelijke onderbouwing van 24 december 2018 en het gewijzigde landschapsplan. Eiseressen sub 1 hebben benadrukt dat zij daarmee hun aanvraag hebben willen wijzigen. Vast staat dat de gewijzigde ruimtelijke onderbouwing en het gewijzigde landschapsplan op 28 december 2018 per e-mail aan een medewerker van de gemeente is gestuurd. Volgens het college is de informatie uit deze e-mail niet als wijziging van de aanvraag geregistreerd. Gelet op het feit dat eiseressen sub 1 er in hun zienswijze op hebben gewezen dat het college deze wijziging ten onrechte niet in aanmerking heeft genomen, had het naar het oordeel van de rechtbank op de weg van het college gelegen deze informatie alsnog aan te merken als een wijziging van de aanvraag.

De rechtbank overweegt dat blijkens de gewijzigde ruimtelijke onderbouwing het meervoudig ruimtegebruik ter plaatse van het zonnepark aan de Vierendeelseweg bestaat uit een combinatie van energieopwekking (zonnepark), landbouw (beplanting van de grond onder de panelen met kruidenrijk gras ten behoeve van begrazing door schapen), natuur/biodiversiteit (beplanting met kruidenrijk gras, bloemrijke randen met bijenkasten, waterlopen), recreatie (aanleg wandel- en fietspaden door het park onder meer naar de bestaande natuur van natuurgebied de Domeinenput, speelplekken en een oplaadpunt voor e-bikes) en voedselproductie (pluktuin aan de randen van het park). De bijdrage aan de energietransitie vindt, naast de productie van groene stroom, plaats door samenwerking met andere relevante partijen zoals Duurzaam Drimmelen, en door educatie en informatie door informatiepanelen op het park, de mogelijkheid van bezichtiging van de installatie en digitale informatie op internet. In de ruimtelijke onderbouwing zijn tot slot verschillende mogelijkheden benoemd voor sociale participatie, bijvoorbeeld door een postcoderoos-regeling (Regeling Verlaagd Tarief), of een SDE+regeling (Stimulering Duurzame Energie). Daarnaast zullen werkzaamheden op het park onder begeleiding worden uitgevoerd door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ten aanzien van de landschappelijke kwaliteitsverbetering is er in de ruimtelijke onderbouwing gewezen op de ontwikkeling van biodiversiteit onder de panelen en aan de rand van het park. De landschappelijke inpassing aan de rand van het park zorgt voor ecologische en landschappelijke meerwaarde, te meer vanwege de aansluiting op bestaande natuur en op de ecologische verbindingen in de directe omgeving van het gebied. De locatie van het park ligt niet in een uitgesloten gebied. Tot slot is uiteengezet dat het ontwerp voldoet aan de ontwerpprincipes van het landschapstype zeekleigebied en aan de technische ontwerpprincipes.

Gevraagd naar een toelichting op het standpunt dat de aanvraag matig tot laag scoort op de

voorwaarden uit het beleidskader, heeft het college ter zitting naar voren gebracht dat daarbij met name de verhouding tussen de omvang van het zonnepark en de (meest nabijgelegen) dorpskern van belang is, alsmede de afstand tussen de locatie van het zonnepark tot die dorpskern. Het zonnepark moet volgens het college kunnen worden toegerekend aan de dorpskern die nabij dat zonnepark ligt, in die zin dat de energiebehoefte waarin het zonnepark voorziet in verhouding staat tot het aantal huishoudens in die dorpskern. In geval van het park aan de Vierendeelseweg is de verhouding scheef, aangezien het park voorziet in de energiebehoefte van 7.200 huishoudens, terwijl de kern van Lage Zwaluwe circa 1.750 en de kern van Hooge Zwaluwe maar circa 700 huishoudens telt. Daarnaast liggen deze kernen op circa 1 kilometer afstand van het park. De voorwaarde dat het zonnepark moet kunnen worden toegerekend aan de kern die bij het zonnepark ligt, volgt volgens het college uit de voorwaarde in het beleidskader, inhoudende dat een locatie geschikt is voor een zonnepark in geval van aanwezigheid van grote afnemers.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft de raad met de voorwaarde van toerekening aan de nabij gelegen dorpskern een voorwaarde gehanteerd die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader. De aanwezigheid van grote afnemers is een aspect om te bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is voor vestiging van een zonnepark. Andere aspecten die bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is zijn de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, of de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting, zoals een windmolens. Bij deze technische aspecten is opgemerkt dat de afstand en complexiteit van een aan te leggen kabeltracé bepalend is voor de prijs daarvan. Ook heeft het overbruggen van grote afstanden met kabels landschappelijk gezien niet de voorkeur, aldus het beleidskader. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat deze technische aspecten enkel zijn ingegeven door de wens de afstand van het zonnepark tot een zware aansluiting of afzetpunt zo klein mogelijk te houden.

Uit de voorwaarde van aanwezigheid van een grote afnemer volgt naar het oordeel van de rechtbank niet de door de raad gehanteerde voorwaarde inhoudende dat de energiebehoefte waar het zonnepark in voorziet in verhouding is tot de omvang van de nabij gelegen dorpskern, nog los van de vraag of individuele huishoudens samen als één grote afnemer zouden kunnen worden aangemerkt, aangezien huishoudens stroom niet direct van het zonnepark afnemen. Dat een zonnepark zou moeten kunnen worden toegerekend aan de dorpskern nabij het park strookt bovendien niet met de beleidskeuze van de gemeente Drimmelen om toe te werken naar energie-neutraliteit (van de gemeente als geheel), door de totale energiebehoefte (bestaande uit voertuigbrandstoffen, elektriciteit en warmte) van particuliere huishoudens en bedrijven en organisaties duurzaam op te wekken. Volgens het (oude en nieuwe) beleidskader correspondeert een oppervlakte van 150 hectare met 20% van deze totale energiebehoefte.

Door bij de beoordeling of voor het project een verklaring van geen bedenkingen kan worden verleend een voorwaarde te hanteren die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader heeft de raad gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Daarnaast is eerst ter zitting gebleken dat groot gewicht wordt toegekend aan de afstand van het zonnepark tot de dorpskern. In het beleidskader wordt wel een voorkeur uitgesproken voor locaties in of aansluitend aan stedelijk gebied en rondom de woonkernen, maar daaruit blijkt uit niet dat dit een criterium van doorslaggevend gewicht is. Bovendien is niet toegelicht welke afstand als groter dan wenselijk wordt beschouwd. Ook op dit punt lijdt (de motivering van) het bestreden besluit aan een gebrek.

11. *Conclusie*

Gelet op het voorgaande ziet de rechtbank geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten. Omdat het besluiten op een aanvraag voor een omgevingsvergunning een bevoegdheid van het college betreft, ziet de rechtbank geen mogelijkheden om zelf in de zaak te voorzien.

Dat betekent dat het college een nieuw besluit dient te nemen op de aanvraag van eiseressen sub 1 inclusief de gewijzigde ruimtelijke onderbouwing en het landschapsplan van 24 december 2018, rekening houdend met deze uitspraak.

12. *Griffierecht en proceskosten*

Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, moet het college aan eiseressen sub 1 het door hen betaalde griffierecht vergoeden.

De rechtbank veroordeelt het college in de door eiseressen sub 1 gemaakte proceskosten. De proceskosten worden berekend volgens het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb).
Vast staat dat de vier beroepen van onder meer NaGa Solar Holding B.V. tegen de geweigerde omgevingsvergunningen voor de realisatie van een zonnepark op dezelfde zitting zijn behandeld. Rechtsbijstand is in alle zaken verleend door dezelfde persoon. De door hem verrichte werkzaamheden konden voor elk van de zaken nagenoeg identiek zijn. De beroepschriften in de vier zaken zijn ook voor het overgrote deel identiek. De rechtbank merkt de zaken voor de vaststelling van de proceskostenvergoeding daarom aan als samenhangende zaken in de zin van artikel 3, tweede lid, van het Bpb.

De kosten voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand stelt de rechtbank vast op een totaalbedrag van € 1.575,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 525,00, en wegingsfactor 1,5 omdat er vier samenhangende zaken zijn). Dit bedrag zal worden verdeeld over de vier beroepen, hetgeen neerkomt op een bedrag van € 393,75 per beroepszaak.

Beslissing

De rechtbank:
- verklaart het beroep van eiseres sub 2 niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep van eiseressen sub 1 gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op een nieuw besluit te nemen op de aanvraag met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt het college op het betaalde griffierecht van € 345,00 aan eiseressen sub 1 te vergoeden;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eiseressen sub 1 tot een bedrag van € 393,75.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T. Peters, voorzitter, en mr. G.M.J. Kok en mr. R.A. Karsten-Badal, leden, in aanwezigheid van mr. W.J.C. Goorden, griffier, op 19 oktober 2020 en openbaar gemaakt door middel van geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl.

griffier

voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: 19 OKT 2020

Wat kunt u doen als u het niet eens bent met deze uitspraak?
Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Rechtbank Zeeland-West-Brabant

"VOOR FOTOKOPIE CONFORM"
De griffier van de rechtbank
Zeeland-West-Brabant

uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Zittingsplaats Breda

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 19/6102 CHWA

uitspraak van de meervoudige kamer van 19 oktober 2020 in de zaak tussen

NaGa Solar Holding B.V.,
te Maastricht,
eiseres,
gemachtigde: mr. W.P.N. Remie,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Drimmelen,
verweerder,
gemachtigde: mr. J.A. Mohuddy.

Procesverloop

In het besluit van 16 oktober 2019 (bestreden besluit) heeft het college de door eiseres aangevraagde omgevingsvergunning, strekkende tot realisatie gedurende 25 jaar van zonnepark "Zonnepark Horenhilsedijk Hooge Zwaluwe" geweigerd.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.
Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het beroep is besproken op de zitting van de rechtbank op 7 september 2020, tegelijk met de beroepen van (onder meer) eiseres tegen drie andere geweigerde omgevingsvergunningen voor realisatie van zonneparken, bekend onder de zaaknummers BRE 19/6011, 19/6101 en 19/6132 CHWA. Bij de behandeling ter zitting van dit beroep waren namens eiseres aanwezig mr. A.A.M. van Beek en ir. R. Kamsteeg, samen met de gemachtigde. Eiseres heeft zich laten vergezellen door twee door hen aangekondigde deskundigen, te weten ir. A. Loth en ir. F. Bouwman. Voor het college is R. Kieboom verschenen, samen met de gemachtigde en mr. E.P. Euverman, kantoorgenoot van gemachtigde.

Overwegingen

1. *Feiten en omstandigheden*

Op 13 september 2018 heeft eiseres bij het college een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de duur van 25 jaar voor een project genaamd "Zonnepark Horenhilsedijk Hooge Zwaluwe". Het project bestaat uit de realisatie van een zonnepark met extra natuur met een oppervlakte van in totaal circa 12,8 hectare, waarvan 9,2 hectare aan zonnepanelen, aan de Horenhilsedijk te Hooge Zwaluwe, op de percelen kadastraal bekend als Hooge en Lage Zwaluwe, sectie I, nummers 302, 13, 14, 15 en 16. De gronden werden op

dat moment gebruikt als grasland en zijn eigendom van een derde partij. De aanvraag ziet op de activiteiten bouwen en het gebruiken van gronden in strijd met het bestemmingsplan.

Het college heeft 25 april 2019 kenbaar gemaakt voornemens te zijn de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Het ontwerpbesluit met bijbehorende stukken en het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen zijn vanaf 26 april 2019 gedurende zes weken ter inzage gelegd.

Eiseres heeft in reactie op dit voornemen bij brieven van 5 juni 2019 en 9 juli 2019 zienswijzen ingediend.

De zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van het eerdere voornemen. Bij het bestreden besluit heeft het college de door eiseres aangevraagde omgevingsvergunning in navolging van de door de raad geweigerde verklaring van geen bedenkingen geweigerd.

2. *Bevoegdheid van de rechtbank: termijnoverschrijding CHW*

De Crisis- en Herstelwet (CHW) is van toepassing op deze beroepsprocedure. Dat betekent dat de bestuursrechter op grond van artikel 1.6, vierde lid, van de CHW binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak dient te doen. Partijen waren uitgenodigd voor een zitting op 16 april 2020. In verband met de uitbraak van het coronavirus kon deze zitting niet doorgaan. Als gevolg daarvan is de termijn van zes maanden inmiddels verstreken. Naar het oordeel van de rechtbank brengt het verstrijken van deze termijn niet met zich dat de rechtbank niet langer bevoegd zou zijn om een uitspraak te doen op dit beroep (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1989). Nu daarvoor ook overigens geen beletselen aanwezig zijn, is de rechtbank bevoegd om kennis te nemen van dit beroep en daarop uitspraak te doen.

3. *De verklaring van geen bedenkingen*

3.1 Artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit
a. het bouwen van een bouwwerk,
c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo kan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) bepaalt, voor zover hier van belang, dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan, niet verleend wordt dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

3.2 Eiseres heeft aangevoerd dat de procedure voor verlening van de verklaring van geen bedenkingen niet voldeed aan de eisen die daaraan in de rechtspraak worden gesteld. De aanvraag is niet onverwijld, maar pas op 26 maart 2019 doorgestuurd naar de gemeenteraad en de gemeenteraad heeft niet zelf het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen opgesteld, maar het door het college opgestelde ontwerp overgenomen. Het vaststellen van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen was tot slot oorspronkelijk niet eens geagendeerd voor vaststelling in een raadsvergadering.

Dat de vaststelling van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen oorspronkelijk niet geagendeerd was om te worden vastgesteld in een raadsvergadering, laat onverlet dat zowel het ontwerpbesluit, als het besluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen uiteindelijk wel in een raadsvergadering is vastgesteld. Dit argument treft naar het oordeel van de rechtbank dan ook geen doel.

Ook aan de stelling dat de gemeenteraad niet zelf het ontwerpbesluit heeft opgesteld, kent de rechtbank niet het gewicht toe dat eiseres daaraan toekent. De rechtbank overweegt daartoe als volgt.

In de door eiseres genoemde uitspraak van 9 mei 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1511) heeft de Afdeling overwogen dat uit artikel 3.11 van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo volgt dat het ontwerpbesluit moet zijn opgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven. Eiseres kan worden nagegeven dat de gemeenteraad de tekst van het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen niet zelf heeft geformuleerd. Het ontwerpbesluit is op voorstel van het college aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeenteraad heeft vervolgens op 11 april 2019 ingestemd met het voornemen om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Door deze instemming heeft de gemeenteraad zelfstandig het standpunt ingenomen dat hij voornemens is om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Naar het oordeel van de rechtbank is daarmee voldaan aan de hiervoor bedoelde tekst van artikel 3.11, derde lid, van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo (vergelijk de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 5 september 2019, ELCI:NL:RBZWB:2019:4042).

Vervolgens is eiseres in de gelegenheid gesteld om naar aanleiding van het standpunt van de raad haar zienswijzen in te dienen. Dit is een wezenlijk verschil met de gang van zaken in de door eiseres genoemde uitspraak van 9 mei 2018. Naar het oordeel van de rechtbank is in dit geval dan ook geen sprake van strijd met artikel 3.11, derde lid, van de Wabo.

Ook de stelling van eiseres dat de aanvraag niet onverwijld is doorgestuurd treft geen doel. Op grond van artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo, dient het bevoegd gezag onverwijld een exemplaar van de aanvraag en de daarbij gevoegde stukken door te zenden naar het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven, zodat dit bestuursorgaan daar een standpunt over kan innemen. Gelet op de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 28 en 126-127) moet onder "onverwijld" zo spoedig mogelijk worden verstaan. Het college heeft niet betwist dat de aanvraag van 13 september 2018 op 26 maart 2019 naar de raad is doorgezonden. Dat betekent naar het oordeel van de rechtbank niet dat het college de aanvraag niet onverwijld zou hebben doorgezonden. Vast staat immers dat de aanvraag op 13 september 2018 alleen voorzien was van een schetsontwerp, zodat de aanvraag op dat moment nog niet compleet was. De

ruimtelijke onderbouwing is eerst op 28 februari 2019 door het college ontvangen. In dat licht acht de rechtbank de doorzending op 26 maart 2019 niet in strijd met artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo.

4. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: oud en nieuw*

Op 13 september 2018 is het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 4 september 2018 (hierna: het oude beleidskader) vastgesteld. Het oude beleidskader bevat zowel "leidende principes" als "algemene uitgangspunten" waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Daarnaast bevat het oude beleidskader gezichtspunten voor de afweging van locaties. In dit oude beleidskader is opgenomen dat voorlopig wordt uitgegaan van maximaal 150 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021.

Omdat het college in korte tijd een groot aantal aanvragen voor een omgevingsvergunning voor realisatie van zonneparken ontving heeft de gemeenteraad op 28 februari 2019 besloten tot wijziging van het beleidskader. De wijziging bestaat eruit dat in het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 28 februari 2019 (hierna: het nieuwe beleidskader) is opgenomen dat er wordt uitgegaan van maximaal 10 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021. Voor het overige zijn het oude en het nieuwe beleidskader identiek.

Bij besluit van 28 februari 2019 heeft de gemeenteraad een overgangsregeling vastgesteld, inhoudende dat "Aanvragen voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een zonnepark die tussen 27 september 2018 en 1 februari 2019 zijn ingediend en die uiterlijk op 28 februari 2019 volledig en ontvankelijk zijn, zullen worden beoordeeld aan de hand van het Beleidskader zoals dat luidde van 27 september 2018 tot 28 februari 2019."

5. *Het bestreden besluit: welk beleidskader?*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is vermeld (punt 43) dat de aanvraag is ingediend op 13 september 2018, toen het oude beleidskader nog niet in werking was getreden. Omdat de aanvraag niet tussen 27 september 2018 en 1 februari 2019 is ingediend, heeft de overgangsregeling geen betrekking op deze aanvraag. Volgens het raadsvoorstel is dat "evenwel van geen betekenis, omdat de aanvraag niet ziet op een project dat leidt tot een overschrijding van 10 hectare. Er zal getoetst moeten worden aan de voorwaarden uit het Beleidskader."

Eiseres heeft in beroep aangevoerd dat de aanvraag enkel inhoudelijk is beoordeeld, om de werkelijke weigeringsgrond te maskeren. Volgens eiseres is de omgevingsvergunning enkel en alleen geweigerd omdat de maximaal beschikbare oppervlakte van 10 hectare al vergeven was. Bij besluit van 10 september 2019 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor realisatie van Zonnepark De Bergen, met een oppervlakte van 9,5 hectare aan zonnevelden. Dat project viel wel onder de overgangsregeling en is beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader met een oppervlakte van 150 hectare. Eiseres wil dat ook haar project wordt beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader. Ter onderbouwing daarvan heeft zij aangevoerd dat de wijziging van 150 hectare naar 10 hectare zowel ruimtelijk als beleidsmatig niet is gemotiveerd, zodat het nieuwe beleidskader buiten toepassing moet blijven, of onverbindend moet worden verklaard. Wanneer de

beleidswijziging stand houdt, moet daarvan volgens eiseres met toepassing van artikel 4:84 van de Awb worden afgeweken, zodat de omstandigheid dat de oppervlakte van 10 hectare nagenoeg vergeven is, haar niet kan worden tegengeworpen. Eiseres heeft er daarbij op gewezen dat de inhoud van het oude beleidskader al bekend was ten tijde van de indiening van de aanvraag. Verder valt niet in te zien waarom de aanvraag voor Zonnepark De Bergen, die later is ingediend dan de aanvraag van eiseres, met toepassing van de overgangsregeling wél beoordeeld is met toepassing van het oude beleidskader van 150 hectare en een vergunning heeft gekregen, en de daarvóór ingediende aanvraag van eiseres niet.

Eerst ter zitting heeft het college naar voren gebracht dat, hoewel de aanvraag formeel niet onder de overgangsregeling viel, de gemeenteraad de overgangsregeling ruim heeft geïnterpreteerd voor die gevallen waarin er een serieuze aanvraag gedaan was. In de geest van de overgangsregeling is de gemeenteraad in het bestreden besluit daarom afgeweken van de overgangsregeling en heeft de raad de aanvraag beoordeeld op basis van het oude beleidskader.

Deze motivering strookt niet met de motivering van het bestreden besluit. Uit het bestreden besluit volgt immers onmiskenbaar dat de aanvraag volgens de raad niet onder de overgangsregeling viel. Gelet daarop kan niet anders worden geconcludeerd dan dat de raad de aanvraag heeft beoordeeld met toepassing van het nieuwe beleidskader, en niet het oude beleidskader. Dat de aanvraag inhoudelijk is beoordeeld, ondanks het feit dat voor Zonnepark De Bergen al een vergunning was verleend voor zonnevelden met een oppervlakte van 9,5 hectare, maakt dat niet anders.

Uit het feit dat het college heeft benadrukt dat is beoogd de ter zitting gegeven motivering aan het bestreden besluit ten grondslag te leggen, volgt dat aan het bestreden besluit een motiveringsgebrek kleeft.

6. *Tussenconclusie: beroep gegrond, bestreden besluit wordt vernietigd*

Blijkens de beroepsgronden (en daaraan voorafgaand de zienswijzen) vormde het feit dat de aanvraag beoordeeld was op basis van het nieuwe beleidskader, voor eiseres een belangrijke reden om op te komen tegen de weigering van de omgevingsvergunning. Dat maakt dat sprake is van een ernstig motiveringsgebrek. De rechtbank ziet daarin dan ook aanleiding om het beroep gegrond te verklaren en het bestreden besluit te vernietigen.

De rechtbank zal beoordelen of er aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten, of zelf in de zaak te voorzien.

Voor de verdere beoordeling merkt de rechtbank de ter zitting gegeven motivering, inhoudende dat het project is beoordeeld op basis van het oude beleidskader, aan als de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende motivering. Omdat het project blijkens deze motivering beoordeeld is op basis van het onde beleidskader, komt de rechtbank niet toe aan een inhoudelijk bespreking van de beroepsgronden van eiseres tegen de wijziging van het beleidskader en de vraag of met toepassing van artikel 4:84 van de Awb van het nieuwe beleidskader moet worden afgeweken.

7. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: leidende principes en gezichtspunten*

De beleidskaders zijn -behoudens de daarin opgenomen oppervlaktematen- identiek. In het

hierna volgende wordt daarom in algemene zin verwezen naar het beleidskader.

Het beleidskader bevat in hoofdstuk 2 zowel 'leidende principes' als 'algemene uitgangspunten' waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Het eerste leidende principe is maatschappelijke meerwaarde: de omgeving moet meeprofiteren van het zonnepark. Het principe van maatschappelijke meerwaarde is onderverdeeld in 1) meervoudig ruimtegebruik, 2) het leveren van een bijdrage aan de energietransitie en 3) sociale participatie. Het tweede leidende principe is landschappelijke kwaliteitsverbetering. Dit kan volgens het beleidskader door 1) de aanleg van nieuw landschap en 2) natuurontwikkeling. Daarbij is opgemerkt dat de landschappelijke inpassing aan de rand zorgt voor een meerwaarde op het ecologische en landschappelijk vlak. Het derde leidende principe is leerkansen.

Het beleidskader bevat daarnaast in hoofdstuk 5 gezichtspunten voor de afweging van locaties. Onderdeel daarvan is de technische afweging, bestaande uit drie aspecten die bepalen of een locatie geschikt is voor een zonnepark, te weten: 1) de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, 2) de aanwezigheid van grote afnemers en 3) de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting. Verder zijn in dit deel van het beleidskader als randvoorwaarden benoemd dat er uitgesloten gebieden zijn, dat onbebouwde randen om de woonkernen de voorkeurslocaties zijn, dat voor iedere nieuwe ontwikkeling in het buitengebied een kwaliteitsverbetering van het landschap verplicht is en dat de landschappelijke inpassing van een zonnepark daarvoor kan worden ingezet. Verder zijn ontwerprichtlijnen opgenomen per landschapstype (zeekleigebied, zandgebied, overgangsgebied). Tot slot bevat dit onderdeel technische ontwerpprincipes voor de vormgeving van het zonnepark, bijvoorbeeld over de beveiliging van het park, de hoogte van de panelen en bijbehorende voorzieningen. Daarbij is ook bepaald dat de zonnepanelen in principe slechts zeer beperkt zichtbaar mogen zijn vanuit aangrenzende woonpercelen.

8. *Het bestreden besluit: toets aan het beleidskader*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is opgenomen (punt 72) dat de aanvraag van eiseres matig scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

Eiseres heeft -samengevat- aangevoerd dat dit standpunt onvoldoende is gemotiveerd. Het project scoort volgens eiseres juist uitzonderlijk hoog en de omgevingsvergunning had daarom in redelijkheid niet geweigerd kunnen worden. Door de omgevingsvergunning te weigeren, maar wel een omgevingsvergunning te verlenen aan Zonnepark De Bergen, terwijl dat project lager scoort dan het project van eiseres, heeft het college bovendien gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

In reactie daarop heeft het college ter zitting aangevoerd dat de raad het project heeft beoordeeld op basis van de uitgangspunten in het beleid, en dat het project is afgezet tegen deze uitgangspunten. De raad heeft geen scores of punten toegekend per voorwaarde uit het beleid. Het is niet zo dat de leidende principes zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes. De beoordeling door de raad is subjectief. In het licht van het uitgangspunt dat er in het buitengebied geen zonneparken mogen worden gebouwd, moet een zonnepark om voor een omgevingsvergunning in aanmerking te komen, altijd een uitzonderlijk project zijn, aldus het college.

Dat er in de beoordeling geen punten zijn toegekend voor de verschillende voorwaarden, laat naar het oordeel van de rechtbank onverlet dat -zeker wanneer daarover verschil van mening bestaat- moet worden gemotiveerd waarom een aanvraag niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader en -in het verlengde daarvan- of aan het beleidskader wordt voldaan. Daarbij dient bij de beoordeling van iedere aanvraag het beleidskader steeds hetzelfde te worden uitgelegd en dient dezelfde beoordelingsmaatstaf te worden aangehouden.

Naar het oordeel van de rechtbank is bij de beoordeling van het project van eiseres ten onrechte een andere beoordelingsmaatstaf aangehouden dan bij de beoordeling van het project Zonnepark De Bergen. Waar in geval van het project van eiseres blijkens de verklaring van het college ter zitting een uitzonderlijk hoge score vereist is, ligt aan het besluit tot vergunningverlening voor Zonnepark De Bergen ten grondslag dat, hoewel op enkele voorwaarden minder hoog wordt gescoord, "de aanvraag voldoende in overeenstemming is met het Beleidskader."

Daarnaast is, mede in het licht van het feit dat de leidende principes volgens het college niet zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes in het bestreden besluit naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom de aanvraag matig scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

De rechtbank overweegt daarbij dat blijkens de ruimtelijke onderbouwing het meervoudig ruimtegebruik ter plaatse van het zonnepark aan de Horenhilsedijk bestaat uit een combinatie van duurzame energie (zonnepanelen), natuur (beplanting van grond onder de panelen met bloemrijk gras, strook rondom het park met bloemrijk gras, aanplanten van riet langs sloten, aanleg pluktuin), landbouw (begrazing van gronden onder de panelen door een schaapskudde) en recreatie (aanleg langs de percelen van een nieuwe recreatieve route voor fietsers en voetgangers). De bijdrage aan de energietransitie vindt, naast de productie van groene stroom, plaats door informatieborden op het park. In de ruimtelijke onderbouwing is ten aanzien van sociale participatie benoemd dat het streven is om de lokale gemeenschap voor een belangrijk deel in het park mee te laten participeren. Gewezen is op de mogelijkheid van een postcoderoos-regeling (Regeling Verlaagd Tarief) en op betrokkenheid van en samenwerking met bestaande organisaties en initiatieven met gelijksoortige duurzame sociale doelen. Daarnaast zullen werkzaamheden op het park onder begeleiding worden uitgevoerd door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Over de locatie is in de ruimtelijke onderbouwing opgemerkt dat het park niet in een uitgesloten gebied ligt. Tot slot is daarin uiteengezet dat het ontwerp voldoet aan de ontwerpprincipes van het landschapstype zeekleigebied en aan de technische ontwerpprincipes.

Gevraagd naar een toelichting op het standpunt dat de aanvraag matig scoort op de voorwaarden uit het beleidskader, heeft het college ter zitting naar voren gebracht dat daarbij met name de verhouding tussen de omvang van het zonnepark en de (meest nabijgelegen) dorpskern van belang is, alsmede de afstand tussen de locatie van het zonnepark tot die dorpskern. Het zonnepark moet volgens het college kunnen worden toegerekend aan de dorpskern die nabij dat zonnepark ligt, in die zin dat de energiebehoefte waarin het zonnepark voorziet in verhouding staat tot het aantal huishoudens in die dorpskern. Dat het zonnepark moet kunnen worden toegerekend aan de kern die bij het zonnepark ligt, volgt volgens het college uit de voorwaarde in het beleidskader, inhoudende dat een locatie geschikt is voor een zonnepark in geval van aanwezigheid van grote afnemers.

Uit het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen volgt dat het park voorziet in de energiebehoefte van 2.600 huishoudens, terwijl de kern van Hooge Zwaluwe, die op een afstand van 800 meter van het park ligt, circa 715 huishoudens telt. De rechtbank begrijpt het standpunt van het college aldus dat deze verhouding scheef is en dat de afstand tot de kern daarnaast groter is dan wenselijk.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft de raad met de voorwaarde van toerekening aan de nabij gelegen dorpskern een voorwaarde gehanteerd die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader. De aanwezigheid van grote afnemers is een aspect om te bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is voor vestiging van een zonnepark. Andere aspecten die bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is zijn de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, of de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting, zoals een windmolens. Bij deze technische aspecten is opgemerkt dat de afstand en complexiteit van een aan te leggen kabeltracé bepalend is voor de prijs daarvan. Ook heeft het overbruggen van grote afstanden met kabels landschappelijk gezien niet de voorkeur, aldus het beleidskader. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat deze technische aspecten enkel zijn ingegeven door de wens de afstand van het zonnepark tot een zware aansluiting of afzetpunt zo klein mogelijk te houden.

Uit de voorwaarde van aanwezigheid van een grote afnemer volgt naar het oordeel van de rechtbank niet de door de raad gehanteerde voorwaarde inhoudende dat de energiebehoefte waar het zonnepark in voorziet in verhouding is tot de omvang van de nabij gelegen dorpskern, nog los van de vraag of individuele huishoudens samen als één grote afnemer zouden kunnen worden aangemerkt, aangezien huishoudens stroom niet direct van het zonnepark afnemen. Dat een zonnepark zou moeten kunnen worden toegerekend aan de dorpskern nabij het park strookt bovendien niet met de beleidskeuze van de gemeente Drimmelen om toe te werken naar energie-neutraliteit (van de gemeente als geheel), door de totale energiebehoefte (bestaande uit voertuigbrandstoffen, elektriciteit en warmte) van particuliere huishoudens en bedrijven en organisaties duurzaam op te wekken. Volgens het (oude en nieuwe) beleidskader correspondeert een oppervlakte van 150 hectare met 20% van deze totale energiebehoefte.

Door bij de beoordeling of voor het project een verklaring van geen bedenkingen kan worden verleend een voorwaarde te hanteren die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader heeft de raad gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Daarnaast is eerst ter zitting gebleken dat groot gewicht wordt toegekend aan de afstand van het zonnepark tot de dorpskern. In het beleidskader wordt wel een voorkeur uitgesproken voor locaties in of aansluitend aan stedelijk gebied en rondom de woonkernen, maar daaruit blijkt uit niet dat dit een criterium van doorslaggevend gewicht is. Bovendien is niet toegelicht welke afstand als groter dan wenselijk wordt beschouwd. Ook op dit punt lijdt (de motivering van) het bestreden besluit aan een gebrek.

9. *Conclusie*

Gelet op het voorgaande ziet de rechtbank geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten. Omdat het besluiten op een aanvraag voor een omgevingsvergunning een bevoegdheid van het college betreft, ziet de rechtbank geen mogelijkheden om zelf in de zaak te voorzien.

Dat betekent dat het college een nieuw besluit dient te nemen op de aanvraag van eiseres, rekening houdend met deze uitspraak.

10. *Griffierecht en proceskosten*

Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, moet het college aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoeden.

De rechtbank veroordeelt het college in de door eiseres gemaakte proceskosten. De proceskosten worden berekend volgens het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb). Vast staat dat de vier beroepen van onder meer eiseres tegen de geweigerde omgevingsvergunningen voor de realisatie van een zonnepark op dezelfde zitting zijn behandeld. Rechtsbijstand is in alle zaken verleend door dezelfde persoon. De door hem verrichte werkzaamheden konden voor elk van de zaken nagenoeg identiek zijn. De beroepschriften in de vier zaken zijn ook voor het overgrote deel identiek. De rechtbank merkt de zaken voor de vaststelling van de proceskostenvergoeding daarom aan als samenhangende zaken in de zin van artikel 3, tweede lid, van het Bpb.

De kosten voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand stelt de rechtbank vast op een totaalbedrag van € 1.575,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 525,00, en wegingsfactor 1,5 omdat er vier samenhangende zaken zijn). Dit bedrag zal worden verdeeld over de vier beroepen, hetgeen neerkomt op een bedrag van € 393,75 per beroepszaak.

Beslissing

De rechtbank:
- verklaart het beroep van eiseres gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op een nieuw besluit te nemen op de aanvraag met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt het college op het betaalde griffierecht van € 345,00 aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 393,75.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T. Peters, voorzitter, en mr. G.M.J. Kok en mr. R.A. Karsten-Badal, leden, in aanwezigheid van mr. W.J.C. Goorden, griffier, op 19 oktober 2020 en openbaar gemaakt door middel van geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: 19 OKT 2020

Wat kunt u doen als u het niet eens bent met deze uitspraak?
Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Rechtbank Zeeland-West-Brabant

"VOOR FOTOKOPIE CONFORM"
De griffier van de rechtbank
Zeeland-West-Brabant