NADERE MOTIVERING VAN DE GEMEENTERAAD OMTRENT DE AANGEVRAAGDE GROOTSCHALIGE ZONNEPARKEN

I. Inleiding

1. Op 19 oktober 2020 heeft de Rechtbank Zeeland – West-Brabant (hierna: **"de Rechtbank**") uitspraak gedaan over de volgende vijf initiatieven voor grootschalige grondgebonden zonneparken in het buitengebied van Drimmelen:

   I. Een zonnepark met een oppervlakte van circa 9,5 hectare in het gebied tussen Bergen en Nieuwe Bredasebaan naast de kern Terheijden (hierna: **"De Bergen"**).
   II. Een zonnepark met een oppervlakte van 9 hectare nabij de Horenhilsedijk ten noordwesten van Hooge Zwaluwe (hierna: **"Horenhilsedijk"**).
   III. Een zonnepark met een oppervlakte van 6,5 hectare aan en nabij de Nieuwstraat en de Vogelstraat ten noorden van Wagenberg (hierna: **"Nieuwstraat-Vogelstraat"**)
   IV. Een zonnepark met een oppervlakte van 8,5 hectare aan en nabij de Moerseweg 3a ten zuidoosten van Hooge Zwaluwe (hierna: **"Moerseweg"**).
   V. Een zonnepark met een oppervlakte van 27 hectare aan en nabij de Vierendeelseweg 4 ten noorden van Hooge Zwaluwe (hierna: **"Midden-Zwaluwe"**).

2. De locaties van de initiatieven zijn weergegeven op een kaart die als **bijlage 1** bij het voorliggend stuk is gevoegd. De initiatieven passen niet binnen het geldende bestemmingsplan 'Buitengebied' (d.d. 13 maart 2014). Om die reden hebben de initiatiefnemers een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend voor het 'afwijken van het bestemmingsplan' voor een periode van 25 jaar. In overeenstemming met de besluiten van de gemeenteraad over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de aanvragen, heeft het college van burgemeester en wethouders (hierna: **"het college"**) besloten een omgevingsvergunning te verlenen voor De Bergen (d.d. 10 september 2019) en de andere vier aanvragen te weigeren (d.d. 16 oktober 2019). De gemeenteraad heeft eerder (d.d. 12 september 2019) besloten om geen verklaring van geen bedenkingen te geven voor de vier geweigerde aanvragen.

3. De Rechtbank meende dat de besluiten van het college niet rechtmatig zijn genomen. Volgens de Rechtbank was er sprake van enkele gebreken. De uitspraken laten zich ten aanzien van de besluitvorming omtrent de geweigerde zonneparkprojecten (Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe) als volgt samenvatten:

   - Volgens de Rechtbank heeft het college eerst ter zitting naar voren gebracht dat, hoewel de aanvragen formeel niet onder de overgangsregeling vielen, 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 de genomen besluiten daarom afgeweken van de overgangsregeling en heeft de gemeenteraad de aanvragen beoordeeld op basis van het oorspronkelijke Beleidskader grootschalige zonnevelden (d.d. 13 september 2018).
   - Volgens de Rechtbank strookt deze motivering niet met de motivering van de genomen besluiten. Uit deze besluiten volgt volgens de Rechtbank onmiskenbaar dat de aanvragen volgens de gemeenteraad niet onder de overgangsregeling vielen en dat de aanvragen beoordeeld werden met toepassing van het gewijzigde Beleidskader grootschalige zonnevelden (d.d. 28 februari 2019). Dat de aanvragen inhoudelijk zijn beoordeeld, maakt dat volgens de Rechtbank niet anders.
   - Volgens de Rechtbank moet voorts worden gemotiveerd waarom de aanvragen niet hoog scoren op de voorwaarden uit het Beleidskader grootschalige zonnevelden en – in het verlengde

daarvan – of aan het Beleidskader grootschalige zonnevelden wordt voldaan. Daarbij dient bij de beoordeling van iedere aanvraag het Beleidskader grootschalige zonnevelden steeds hetzelfde te worden uitgelegd en dient dezelfde beoordelingsmaatstaf te worden aangehouden. Volgens de Rechtbank is bij de beoordeling van de zonneparkprojecten Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe ten onrechte een andere beoordelingsmaatstaf aangehouden dan bij de beoordeling van het zonneparkproject De Bergen. De Rechtbank meent dat het college (eerst) ter zitting zich op het standpunt heeft gesteld dat voor Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe een uitzonderlijk hoge score vereist is, terwijl het voor De Bergen voldoende zou zijn geweest dat de aanvraag voldoende in overeenstemming is met het Beleidskader grootschalige zonnevelden.

- Volgens de Rechtbank is onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom de aanvragen niet hoog scoren op de voorwaarden uit het Beleidskader grootschalige zonnevelden. De Rechtbank verwijst daarbij niet naar de motivering van de gemeenteraad, maar uitsluitend naar de ruimtelijke onderbouwing die door de betrokken initiatiefnemers is ingediend.
- Volgens de Rechtbank is de aanwezigheid van grote afnemers een aspect om te bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is voor vestiging van een zonnepark. Volgens de Rechtbank zijn de technische aspecten enkel ingegeven door de wens om de afstand van het zonnepark tot een zware aansluiting of afzetpunt zo klein mogelijk te houden.
- Volgens de Rechtbank strookt de voorwaarde dat een zonnepark zou moeten kunnen worden toegerekend aan de dorpskern nabij het park 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 de Rechtbank is eerst ter zitting gebleken dat groot gewicht wordt toegekend aan de afstand van het zonnepark tot de dorpskern. De Rechtbank acht het relevant dat niet is toegelicht welke afstand als groter dan wenselijk wordt beschouwd.

4. De uitspraak over het verleende zonneparkproject (De Bergen) laat zich als volgt samenvatten:

- De Rechtbank neemt aan dat de omgevingsvergunning voor De Bergen slechts is verleend met verwijzing naar een door de gemeenteraad aangewezen categorie van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen vereist is. Volgens de Rechtbank is de aanwijzing van de categorie van gevallen onverbindend, omdat deze onvoldoende rechtszeker is. Het zou aan het college zijn om te bepalen of sprake is van een tot die categorie behorend geval. Als gevolg daarvan zou op grond van artikel 6.5, eerste lid, van het Bor een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist zijn. Nu deze volgens de Rechtbank niet is verleend, was het college volgens de redenering van de Rechtbank niet bevoegd om de omgevingsvergunning te verlenen. De Rechtbank ziet geen aanleiding om dit gebrek te passeren.
- Volgens de Rechtbank is bij de beoordeling van de aanvraag voor het zonneparkproject De Bergen ten onrechte een andere beoordelingsmaatstaf aangehouden dan bij de beoordeling van de aanvragen voor de vier geweigerde zonneparkprojecten (Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe). De Rechtbank stelt dat het college in geval van zonnepark De Bergen voldoende heeft geacht dat de aanvraag in voldoende mate in overeenstemming is met het Beleidskader grootschalige zonnevelden. De Rechtbank meent dat het college eerst ter zitting heeft gesteld dat bij de behandeling van Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe sprake moest zijn van een uitzonderlijk project. Volgens de Rechtbank is de beoordelingsmaatstaf onduidelijk.
- Volgens de Rechtbank is bovendien onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom bepaalde criteria

doorslaggevend zijn geweest bij de beoordeling van de aanvragen aan het Beleidskader grootschalige zonnevelden. Volgens de Rechtbank is de aanwezigheid van grote afnemers in de omgeving van het beoogde zonnepark slechts een aspect om te bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is voor de vestiging van een zonnepark. Volgens de Rechtbank zijn de technische aspecten enkel ingegeven door de wens om de afstand van het zonnepark tot een zware aansluiting of afzetpunt zo klein mogelijk te houden.

5. Het college heeft een tweetal hoger beroepschriften bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: **"de Afdeling"**) ingediend (**bijlagen 2 en 3**). Hierin wordt uitgebreid beschreven waarom het college het niet eens is met de uitspraken van de Rechtbank van 19 oktober 2020 en waarom deze uitspraken niet in stand kunnen blijven. De gemeenteraad onderschrijft deze hogerberoepschriften en om die reden maakt de inhoud van de hogerberoepschriften tevens onderdeel uit van de voorliggende aanvullende besluitvorming.

6. In het bijzonder ziet de gemeenteraad niet in waarom er twijfel zou bestaan over zijn standpunt omtrent het zonnepark De Bergen. De gemeenteraad heeft op 28 februari 2019 bevestigd dat de algemene verklaring van geen bedenkingen d.d. 13 september 2018 te gelden heeft voor aanvragen waarvoor een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd. Op dat moment ging het om het ontwerpbesluit voor zonneparkproject De Bergen. Voorts heeft de gemeenteraad op 27 juni 2019 opnieuw bevestigd dat er geen bedenkingen bestaan tegen het zonneparkproject De Bergen. De gemeenteraad heeft hiermee genoegzaam verklaard dat er geen bedenkingen bestaan tegen dit project. De gemeenteraad kan op dit punt de uitspraak van de Rechtbank niet volgen. Om elke twijfel hierover weg te nemen, verklaart de gemeenteraad met dit raadsbesluit opnieuw dat tegen het zonneparkproject De Bergen geen bedenkingen bestaan. Een nadere motivering van dit besluit is hieronder opgenomen.

7. Tevens in het bijzonder ziet de gemeenteraad niet in waarom de Rechtbank meent dat een andere beoordelingsmaatstaf is aangehouden bij de beoordeling van De Bergen dan bij de beoordeling van de geweigerde zonneparkprojecten.[1] Voor alle ingekomen aanvragen om een zonneparkproject heeft te gelden dat alleen voor **uitzonderlijke projecten** een afwijking van het bestemmingsplan gerechtvaardigd is. Dat volgt uit de regelgeving en het beleid dat op dergelijke gevallen van toepassing is en in het bijzonder volgt dat uit het uitgangspunt dat grootschalige bebouwing in het buitengebied voorkomen moet worden.

8. De aanvrager van De Bergen heeft toereikend gemotiveerd dat het gaat om een dergelijk uitzonderlijk project. De aanvragers van de geweigerde zonneparkprojecten zijn daar niet in geslaagd. De gemeenteraad heeft dat duidelijk gemotiveerd in de weigeringen van de verklaringen van geen bedenkingen (d.d. 12 september 2019). Het college heeft de beoordeling van de gemeenteraad toegelicht in de verweerschriften die aan de Rechtbank zijn toegezonden (**bijlagen 4 en 5**).

9. Om elke twijfel hierover weg te nemen, zal de gemeenteraad in dit stuk aanvullend motiveren waarom het zonneparkproject De Bergen ruimtelijk aanvaardbaar is en waarom de gemeenteraad weigert om een verklaring van geen bedenkingen te geven voor de zonneparkprojecten Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe.

[1] Rechtbank Zeeland – West-Brabant 19 oktober 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5044, r.o. 7 (*De Bergen*); Rechtbank Zeeland – West-Brabant 19 oktober 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5131, r.o. 8 (*Nieuwstraat-Vogelstraat*); Rechtbank Zeeland – West-Brabant 19 oktober 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5041, r.o. 9 (*Moerseweg*); Rechtbank Zeeland – West-Brabant 19 oktober 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5042, r.o. 10 (*Midden-Zwaluwe*); Rechtbank Zeeland – West-Brabant 19 oktober 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5046, r.o. 8 (*Horenhilsedijk*).

10. Hoewel de Rechtbankuitspraken niet geheel duidelijk zijn op dit punt, lijkt de Rechtbank te menen dat de verschillende projecten met elkaar vergeleken moeten worden en dat deze gescoord moeten worden. De gemeenteraad leest dit niet terug in zijn beleid. Volgens de gemeenteraad moet elk project op zijn eigen merites beoordeeld worden, hetgeen in de weigeringsbesluiten (omtrent de verklaringen van geen bedenkingen) en het verleningsbesluit (omtrent de omgevingsvergunning voor De Bergen) is gebeurd. Het enkele feit dat een beleidsmatig principe is opgenomen om niet meer dan een aantal hectaren aan grootschalige zonneparken toe te willen staan, betekent nog niet dat een scoreverdeling moet worden toegepast. Niettegenstaande het voorgaande, zal de gemeenteraad – aan de hand van een score-toekenning – hierbij nader motiveren waarom hij meent dat het zonneparkproject De Bergen toegestaan kon worden en waarom de zonneparkprojecten Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe geweigerd konden worden.

11. In het navolgende zal de gemeenteraad meer uitgebreid motiveren waarom er geen bedenkingen vanuit de gemeenteraad bestaan tegen het zonneparkproject De Bergen en waarom er wel bedenkingen vanuit de gemeenteraad bestaan tegen de vier andere zonneparkprojecten.[2] Dit naar aanleiding van de uitspraken van de Rechtbank van 19 oktober 2020. Hiermee komt de gemeenteraad overigens niet terug op zijn eerdere beoordeling van de vijf zonneparkprojecten. Dit stuk betreft enkel een bevestiging van hetgeen al is eerder door de gemeenteraad is bevonden.

II. Achtergrond

12. Over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van zonneparken in het buitengebied van Drimmelen en/of de voorliggende aanvragen heeft de gemeenteraad een aantal besluiten genomen. Voor de volledigheid gaat de gemeenteraad kort op de inhoud van die besluiten in.

13. De gemeenteraad heeft op 13 september 2018 het Beleidskader grootschalige zonnevelden vastgesteld.[3] Tegelijkertijd heeft de gemeenteraad besloten om voor initiatieven die passen binnen het beleidskader een algemene verklaring van geen bedenkingen af te geven. Op 28 februari 2019 heeft de gemeenteraad het Beleidskader grootschalige zonnevelden gewijzigd vastgesteld.[4] Bij besluiten van 28 februari 2019 en 27 juni 2019 heeft de gemeenteraad besloten en bevestigd dat bij De Bergen sprake is van een ruimtelijk en maatschappelijk wenselijk initiatief en dat er geen bedenkingen bestaan tegen De Bergen. Op 12 september 2019 heeft de gemeenteraad vervolgens besloten een verklaring van geen bedenkingen te weigeren voor Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe.[5]

14. Naar aanleiding van deze besluitvorming heeft het college aan De Bergen een omgevingsvergunning verleend (d.d. 10 september 2019) en de overige aanvragen geweigerd (d.d. 16 oktober 2019).[6] Vervolgens zijn die besluiten van het college, en daarmee de verleende omgevingsvergunning aan De Bergen, vernietigd door de Rechtbank bij uitspraken van 19 oktober 2020.[7] In deze uitspraken heeft de Rechtbank het college opgedragen nieuwe besluiten te nemen op de aanvragen (met inachtneming van de

[2] De gemeenteraad is in zijn beoordeling uitgegaan van de aanvragen voor Midden-Zwaluwe (gewijzigd d.d. 28 december 2018), Moerseweg (gewijzigd d.d. 28 februari 2019), Horenhilsedijk (gewijzigd d.d. 28 februari 2019) en Nieuwstraat-Vogelstraat (gewijzigd d.d. 28 februari 2019).

[3] *Gemeenteblad* 2018, 205798.

[4] *Gemeenteblad* 2019, 56925.

[5] Op 11 april 2019 heeft de gemeenteraad het voornemen bekend gemaakt om een verklaring van geen bedenkingen te weigeren voor Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe.

[6] *Staatscourant* 2019, 51245; *Staatscourant* 2019, 56715.

[7] Rechtbank Zeeland – West-Brabant 19 oktober 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5044 (*De Bergen*); Rechtbank Zeeland – West-Brabant 19 oktober

uitspraken).

15. Als uitgangspunt geldt dat grootschalige grondgebonden zonneparken in het buitengebied in Drimmelen **niet zijn toegestaan**.[8] Dit is te begrijpen. Een verbod op grootschalige bebouwing dient een zwaarwegend ruimtelijk belang om het buitengebied open en vrij te houden. Bebouwing tast immers de openheid en daarmee de kwaliteit van het buitengebied aan. Het verbod is niet absoluut omdat het in eerste instantie aan de gemeenteraad is om te bepalen of een uitzondering kan worden gemaakt door te beoordelen of een specifiek project – ondanks het verbod – toch in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Bij wijze van uitzondering kunnen zonneparkprojecten worden toegestaan. Om die reden kan het alleen gaan om projecten die **uitzonderlijk** genoeg zijn om een afwijking van het bestemmingsplan te rechtvaardigen.[9] Het is aan de gemeenteraad om die afweging te maken en dat moet van geval tot geval worden gedaan.

16. Een project moet zich aldus in ieder geval duidelijk kunnen onderscheiden van willekeurige, andere projecten. Het verbod op grootschalige bebouwing is er immers niet voor niets. Of een project een uitzondering op het verbod rechtvaardigt, zal beoordeeld moeten worden aan de hand van (onder meer) het gemeentelijk beleid dat hierop ziet. In het Beleidskader grootschalige zonnevelden heeft de gemeenteraad uitgangspunten opgenomen om een dergelijke beoordeling te kunnen doen. Verder zal ook rekening moeten worden gehouden met ander ruimtelijk beleid van de gemeente, de provincie en het Rijk over zonneparkprojecten en de bescherming van het onbebouwde buitengebied. Natuurlijk moet de gemeenteraad ook rekening houden met de belangen van de betrokken initiatiefnemers en andere belanghebbenden, waaronder de eigenaren van de betrokken gronden.

17. Het college heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraken van de Rechtbank van 19 oktober 2020. De gemeenteraad acht het gelet op de uitspraken van de Rechtbank raadzaam om opnieuw de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de ingekomen vijf aanvragen toe te lichten. Dit doet de gemeenteraad niet omdat de gemeenteraad het eens is met de uitspraken van de Rechtbank. Dat is namelijk niet het geval. De gemeenteraad onderschrijft de inhoud van de hogerberoepschriften die het college reeds heeft ingediend bij de Afdeling. De gemeenteraad vindt het wel van belang om duidelijk te zijn in zijn besluitvorming. Als een bevestiging van zijn eerdere besluiten met een nadere motivering hieraan bijdraagt, dan geeft de gemeenteraad graag gevolg aan de uitspraken van de Rechtbank door opnieuw een besluit te nemen.

18. In juridische zin lijkt dit niet nodig te zijn. De Rechtbank heeft in de dicta van de uitspraken omtrent de projecten Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe de besluiten van de gemeenteraad d.d. 12 september 2019 tot het niet geven van een verklaring van geen bedenkingen niet vernietigd. Slechts de besluiten omtrent het weigeren van een omgevingsvergunning voor die projecten van het college d.d. 16 oktober 2019 zijn door de Rechtbank vernietigd. Op grond van artikel 2.27, eerste lid van de Wabo en artikel 6.5, eerste lid van het Bor in samenhang bezien met artikel 2.20a van de Wabo kan het college – omdat de besluiten tot weigering van de verklaringen van geen bedenkingen niet zijn vernietigd door de Rechtbank – niet anders dan opnieuw tot een weigering van de aanvragen komen.

2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5131 (*Nieuwstraat-Vogelstraat*); Rechtbank Zeeland – West-Brabant 19 oktober 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5041 (*Moerseweg*); Rechtbank Zeeland – West-Brabant 19 oktober 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5042 (*Midden-Zwaluwe*); Rechtbank Zeeland – West-Brabant 19 oktober 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5046 (*Horenhilsedijk*).

[8] Op grond van het geldende bestemmingsplan 'Buitengebied' en (thans) de Interim omgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant.

[9] Dit volgt uit artikel 3.41 van de Interim omgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant, gelezen in combinatie met het Beleidskader grootschalige zonnevelden.

19. Hoewel onverplicht zal de gemeenteraad hieronder toch ingaan op de ruimtelijke aanvaarbaarheid van de projecten Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe. Omwille van een transparante, heldere en zorgvuldige wijze besluitvorming leek het de gemeenteraad goed om duidelijkheid te bieden waarom deze projecten niet ruimtelijk aanvaardbaar zijn. Dat is in het belang van – onder andere – de betrokken initiatiefnemers, grondeigenaren en inwoners van de gemeente.

20. De gemeenteraad zal (opnieuw en integraal) een beslissing nemen over de ruimtelijke aanvaarbaarheid van de vijf ingekomen aanvragen en zal daarbij opnieuw aangeven of daarvoor een verklaring van geen bedenkingen wordt gegeven. De gemeenteraad licht toe of en in hoeverre deze aanvragen stroken met de inhoud van het Beleidskader grootschalige zonnevelden, waaronder de beoordelingsmaatstaf die uit dit beleidskader volgt. De gemeenteraad zal hierbij tevens verduidelijken (zoals de Rechtbank lijkt te vragen) welke waarde hij hecht aan de verschillende criteria en uitgangspunten die gezamenlijk de beoordelingsmaatstaf van het Beleidskader grootschalige zonnevelden vormen. Deze beoordelingsmaatstaf wordt vervolgens opnieuw toegepast op de vijf ingekomen aanvragen. Hierbij verdient het benadrukking dat de gemeenteraad zelfstandig heeft beoordeeld of deze aanvragen volgens hem een afwijking van het bestemmingsplan rechtvaardigen.

III. Maatschappelijke weerstand tegen zonneparken in het buitengebied van Drimmelen

21. De gemeenteraad betrekt bij de beoordeling van de aanvragen de weerstand van de inwoners van Drimmelen tegen grootschalige zonneparken in het buitengebied. Het is hier relevant dat (onder meer) bewoners(verenigingen) uit Drimmelen duidelijk, herhaaldelijk en onmiskenbaar hun onvrede hebben geuit over het realiseren van grootschalige zonnevelden in het buitengebied. Kort gezegd, de inwoners van Drimmelen staan niet achter de komst van dergelijke grootschalige bebouwing. De maatschappelijke weerstand tegen het realiseren van zonnevelden in het buitengebied is groot. Dit betrekt de gemeente bij de belangenafweging in het kader van de besluitvorming omtrent de zonneparkprojecten.

22. Het bestaan van maatschappelijk draagvlak weegt volgens de gemeenteraad zwaar mee in een besluit omtrent het toestaan van een grootschalig zonneparkproject in het buitengebied. Elke bewoner van Drimmelen (en zelfs daarbuiten) moet kunnen genieten van het buitengebied van Drimmelen. Voorts heeft de gemeenteraad in de Visie duurzaamheid 2040 de voorkeur uitgesproken voor lokale-energieopwekking, die wordt gedragen door de bewoners en ondernemers uit de gemeente.[10] De bedoeling hiervan is dat projecten worden gerealiseerd die kunnen rekenen op een breed draagvlak. Projecten die door burgers uit de kernen worden ontwikkeld als hun eigen project vormen volgens de raad een minder grote inbreuk op hun woon- en leefklimaat. Ook volgens het Beleidskader grootschalige zonnevelden moeten initiatieven een maatschappelijke meerwaarde hebben (paragraaf 2.2). Voor de gemeenteraad is het van groot belang dat de omgeving begunstigd wordt door een initiatief dat afbreuk doet aan de openheid in de vorm van (een combinatie van) meervoudig ruimtegebruik, een bijdrage aan de energietransitie en sociale participatie.

23. Maatschappelijke meerwaarde bij zonneparkprojecten is ook voor de provincie van belang en de gemeenteraad zal dit aspect niet kunnen negeren in zijn besluitvorming. Artikel 3.41, eerste lid, onder d, van de Interim omgevingsverordening bepaalt dat de nieuwvestiging van een zonnepark alleen mogelijk is als de ontwikkeling een maatschappelijke meerwaarde geeft. Volgens artikel 3.41, tweede lid, van de Interim omgevingsverordening moet de maatschappelijke meerwaarde worden onderbouwd vanuit drie criteria: de mate van meervoudig ruimtegebruik, de maatregelen die getroffen worden om de impact op

[10] Visie duurzaamheid 2014, paragraaf 4.4

de omgeving te beperken en de bijdrage die wordt geleverd aan andere maatschappelijke doelen. Naarmate een zonneparkproject groter is, verwacht de provincie een grotere inspanning op het gebied van een bijdrage aan maatschappelijke doelen.[11] Een goede invulling van de eis van maatschappelijke meerwaarde garandeert volgens de provincie in ieder geval betrokkenheid van de inwoners door “meespraak” bij het project.[12] Gelet op de formulering van deze regels uit de Interim omgevingsverordening heeft de gemeenteraad ruimte bij het beoordelen of een initiatief een maatschappelijke meerwaarde geeft gelet op de drie criteria.

24. Het ontbreken van een maatschappelijk draagvlak voor de projecten Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe is volgens de gemeenteraad niet onverwacht. Het lijkt er namelijk op dat de initiatiefnemers van deze projecten (op dit punt) het voorwerk niet goed hebben gedaan. Het Beleidskader grootschalige zonnevelden beschrijft welke processen wenselijk zijn om een maatschappelijk draagvlak voor een project te creëren. Uit de aanvragen voor Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe blijkt niet dat de processen die in het Beleidskader grootschalige zonnevelden zijn beschreven, door de initiatiefnemers op een juiste en volledige wijze zijn doorlopen.

25. Dat is anders in de aanvraag voor het project De Bergen. De aanvraag voor De Bergen vermeldt duidelijk op welke manier de omgeving is betrokken bij de totstandkoming van het project. Hiernaast volgt uit de aanvraag voor De Bergen op welke verschillende manieren de omgeving profiteert als gevolg van de realisatie van het project. Kort samengevat, geeft de aanvraag voor De Bergen dus onderbouwd weer hoe maatschappelijk draagvlak voor het project is bereikt.

26. Het bestaan van maatschappelijk draagvlak heeft de gemeenteraad betrokken bij de beoordeling van de aanvragen, omdat het gemeentelijk beleid en de Interim omgevingsverordening het belang van betrokkenheid van de omgeving bij een grootschalig zonneparkproject en het leveren van een positieve bijdrage aan de omgeving benadrukken.

27. Dit staat er niet aan in de weg dat de gemeenteraad eveneens de (economische) belangen van de initiatiefnemers en de eigenaren van de gronden mee dient te wegen. Zij hebben er uiteraard belang bij dat het project wel wordt verwezenlijkt.

IV. De verklaring van geen bedenkingen

28. Zoals aangegeven, betreft dit stuk een aanvulling op en een verduidelijking van (voor zover verduidelijk nodig is) eerdere besluitvorming van de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de vijf aanvragen om een zonneparkproject immers reeds besluiten genomen op 13 september 2018, 28 februari 2019, 11 april 2019, 27 juni 2019 en 12 september 2019.

29. De gemeenteraad heeft kennis kunnen nemen van de diverse zienswijzen die zijn ingekomen tegen de ontwerpbesluiten van 11 april 2019, waarbij het voornemen bekend is gemaakt om geen verklaring van geen bedenkingen te geven voor de zonneparkprojecten Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe. De gemeenteraad heeft de ingekomen zienswijzen beoordeeld en betrokken in de besluitvorming. De gemeenteraad heeft de ingediende stukken van de aanvragers betrokken en heeft kennis genomen van de ontvangen zienswijzen en beroepschriften van NaGa Solar Holding

[11] Toelichting bij de Interim omgevingsverordening, p. 130.

[12] Toelichting bij de Interim omgevingsverordening, p. 130.

B.V., Buitenplaats Groot Swaluwe B.V. en Zon- en natuurpark Midden-Zwaluwe B.V. tegen de omgevingsvergunning De Bergen.

V. Het beoordelingskader

30. Voor het gemak is hieronder een samenvatting van het betrokken beoordelingskader weergegeven zoals dat thans te gelden heeft. Daarna volgt een toelichting op het beoordelingskader.

Samenvatting van het beoordelingskader

Op grond van het vigerende bestemmingsplan 'Buitengebied' geldt dat grootschalige grondgebonden zonneparken in het buitengebied in Drimmelen **niet zijn toegestaan**. Gelet op het huidige beleid, zoals weergegeven in het Beleidskader grootschalige zonnevelden, kan in een specifiek geval een uitzondering worden gemaakt op dit verbod. Niet elk zonnepark wordt toegestaan en niet elke inbreuk op het buitengebied is aanvaardbaar.

Volgens het Beleidskader grootschalige zonnevelden, gelezen in combinatie met artikel 3.41 van de Interim omgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant, is een zonneparkproject in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening, als dit project **uitzonderlijk genoeg** is om een afwijking van het bestemminsplan te rechtvaardigen. In het Beleidskader grootschalige zonnevelden heeft de gemeenteraad (in overeenstemming met de Interim omgevingsverordening) een groot aantal uitgangspunten opgenomen om dit te kunnen beoordelen. Verder moet rekening worden gehouden met overig ruimtelijk beleid van de gemeente, de provincie en het Rijk over zonneparkprojecten en de bescherming van het buitengebied.

Bestemmingsplan 'Buitengebied'

31. Ter plaatse van De Bergen, Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe heeft het bestemmingsplan 'Buitengebied' (d.d. 13 maart 2014) te gelden. Aan de gronden waarop Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe zijn voorzien is de enkelbestemming 'Agrarisch - 1' toegekend. De gronden waarop De Bergen is voorzien zijn aangewezen met de 'enkelbestemming 'Agrarisch met Waarden - Landschap'. Hierbij geldt dat de realisatie van een grootschalig zonnepark **niet** is toegestaan binnen de bestemmingen 'Agrarisch - 1' en 'Agrarisch met Waarden - Landschap'. Daarover het volgende.

'Agrarisch - 1'

32. De voor 'Agrarisch - 1' aangewezen gronden zijn (onder meer) bestemd voor de ontwikkeling van een in hoofdzaak agrarische economie en agrarisch gebruik (op grond van artikel 3.1.1, onder a en b van de planregels). Op deze locatie wordt gestreefd naar behoud, herstel en ontwikkeling van landschapswaarden, waarbij te gelden heeft dat openheid een landschapswaarde is (op grond van artikel 3.1.2, onder m ten tweede van de planregels).

33. Ter plaatse van de bestemming 'Agrarisch - 1' geldt dat nieuwvestiging (van andere dan agrarische functies) niet is toegestaan. Uitbreiding van bouwvlakken is slechts onder voorwaarden via wijziging mogelijk tot maximaal 2 hectare ter plaatse van de bestemming 'Agrarisch - 1'. Hierbij geldt als aanvullende voorwaarde dat de uitbreiding een positieve bijdrage moet leveren aan de bescherming en ontwikkeling van de ecologische en landschappelijke waarden en kenmerken.

34. In de toelichting bij het bestemmingsplan staat op p. 90 ten aanzien van de bestemming 'Agrarisch - 1'

het volgende. Binnen de bestemming prevaleert de hoofdactiviteit van agrarische bedrijven. Het beleid is erop gericht te bevorderen dat – als een agrarisch bedrijf stopt – er doorstroming van eigenaren plaatsvindt, zodat het gebied als agrarisch productiegebied blijft functioneren en de agrarische sector als geheel, sterk blijft. Nevenactiviteiten dienen binnen deze bestemming in principe ten dienste te staan van de agrarische sector als geheel en niet enkel ten dienste van één enkel agrarisch bedrijf. Maximale maatvoeringen van nevenactiviteiten zijn dusdanig begrensd dat deze geen belemmering zullen vormen voor enerzijds de hoofdactiviteit van het solitaire agrarische bedrijf en anderzijds voor het duurzaam sterk blijven van de agrarische sector in het gebied als geheel. Bovendien zijn maximale maatvoeringen dusdanig begrensd dat deze niet kunnen uitgroeien tot vervolgactiviteit. In het agrarisch productiegebied is het ongewenst dat eenmaal opgestarte nevenactiviteiten dusdanig worden uitgebouwd, dat de agrarische hoofdfunctie steeds verder naar de achtergrond verdwijnt. Nevenactiviteiten worden als vervolgfunctie niet toegelaten.

35. Op p. 92 van de toelichting staat beschreven dat uitbreiding van het agrarisch bouwvlak ten behoeve van nevenactiviteiten in beginsel niet wordt toegestaan omdat dit indruist tegen de principes van zuinig ruimtegebruik. Voor een uitzondering hierop kan sprake zijn voor de ontplooiing van nevenactiviteiten binnen de bestemming ‘Agrarisch - 2’. In dat gebied kan vergroting van het agrarisch bouwvlak ten behoeve van de nevenactiviteit worden toegestaan, mits aangetoond kan worden dat dit noodzakelijk is voor continuering van het agrarische bedrijf ter plaatse. Voor de bestemming ‘Agrarisch - 1’ geldt dit niet.

36. Verderop in de toelichting, op p. 98, staat dat bedrijven zonder functionele binding met het buitengebied in principe thuishoren binnen de bebouwde kom of op een bedrijventerrein. Op p. 99 wordt uiteengezet dat nieuwvestiging van niet-agrarische bedrijven (op een nog niet bestaand bouwvlak) in het buitengebied in beginsel is uitgesloten. Voor niet-agrarische bedrijven – niet zijnde agrarisch technisch hulpbedrijven – heeft te gelden dat deze zich uitsluitend mogen vestigen binnen de bestemming ‘Agrarisch - 2’.

37. Uit het voorgaande blijkt dat zonneparkprojecten niet zijn toegestaan binnen de bestemming ‘Agrarisch - 1’. De gronden zijn nodig voor agrarisch gebruik en andere functies worden in beginsel niet toegestaan. Het ruimtelijk beleid, voor zover dat is opgenomen in het bestemmingsplan, is erop gericht om niet-agrarische functies uit te sluiten en om gronden met een agrarische bestemming te behouden voor agrarisch gebruik.

<u>‘Agrarisch met waarden - Landschap’</u>

38. De voor ‘Agrarisch met waarden - Landschap’ aangewezen gronden zijn (onder meer) bestemd voor de ontwikkeling van een in hoofdzaak agrarische economie en agrarisch gebruik (op grond van artikel 6.1.1, onder a en b van de planregels). Op deze locatie wordt gestreefd naar behoud, herstel en ontwikkeling van landschapswaarden, te weten de groenblauwe mantel, waarbij te gelden heeft dat openheid een landschapswaarde is (op grond van artikel 6.1.2, onder n en ten tweede van de planregels).

39. Ter plaatse van de bestemming ‘Agrarisch met waarden - Landschap’ geldt voorts dat nieuwvestiging (van andere dan agrarische functies) niet is toegestaan. Uitbreiding van bestaande bouwvlakken is slechts onder voorwaarden mogelijk. Als voorwaarde is gesteld (onder meer) dat de uitbreiding een positieve bijdrage moet leveren aan de bescherming en ontwikkeling van de ecologische en landschappelijke waarden en kenmerken van de groenblauwe mantel.

40. In de toelichting bij het bestemmingsplan is op p. 90 ten aanzien van de bestemming ‘Agrarisch met waarden - Landschap’ opgenomen dat de mogelijkheden voor nevenactiviteiten in de bestemming ‘Agrarisch met waarden - Landschap’ op hoofdlijnen identiek zijn aan die in de bestemming ‘Agrarisch - 2’. Dit

betekent dat binnen de bestemming ‘Agrarisch met waarden - Landschap’ een gemengde plattelandseconomie is beoogd. Nevenactiviteiten worden beperkt toegestaan, omdat het ongewenst is voor een zittende agrarische ondernemer dat – wanneer agrarisch gebruik niet meer mogelijk zou zijn – ander gebruik ook niet mogelijk zou zijn.

41. Uit het voorgaande blijkt dat zonneparkprojecten niet zijn toegestaan binnen de bestemming ‘Agrarisch met waarden - Landschap’. Ook deze gronden zijn nodig voor agrarisch gebruik en daarom worden andere functies in beginsel niet toegestaan. In ‘Agrarisch met waarden - Landschap’ geldt als aanvullende voorwaarde dat die ontwikkeling een positieve bijdrage levert aan de bescherming en ontwikkeling van de ecologische en landschappelijke waarden en kenmerken.

Conclusie omtrent de regels van het bestemmingsplan ‘Buitengebied’

42. Het voorgaande houdt in dat binnen de enkelbestemmingen ‘Agrarisch - 1’ en ‘Agrarisch met waarden - Landschap’ geen zonneparken zijn toegestaan. Omdat het gaat om een ontwikkeling in het buitengebied waar als uitgangspunt te gelden heeft dat grootschalige bebouwing wordt tegengaan, kan de gemeenteraad niet lichtzinnig tot het besluit komen dat een grootschalig zonneparkproject als uitzondering wel is toegestaan.

De Interim omgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant

43. De aanvragers hebben een omgevingsvergunning aangevraagd die slechts met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3° van de Wabo kan worden verleend. Een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3° van de Wabo wordt afgeweken van het geldende bestemmingsplan, moet in overeenstemming zijn met de Interim omgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant (“**Iov**”, d.d. 25 oktober 2019).

44. De Bergen, Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe zijn voorzien op gronden die door de provincie zijn aangewezen als ‘Landelijk gebied’ (zoals weergegeven op de verbeelding van de Iov). Voor het ‘Landelijk gebied’ geldt dat slechts onder strikte voorwaarden de realisatie van een zonnepark kan worden toegestaan.

45. Meer concreet bepaalt artikel 3.41 van de Iov dat nieuwvestiging van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen in het ‘Landelijk gebied’ uitsluitend door een gemeentebestuur kan worden toegestaan als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

   a. *Uit onderzoek blijkt dat de capaciteit voor het opwekken van duurzame energie in Stedelijk gebied, op bestaande bouwpercelen en rekening houdend met de ontwikkelingsmogelijkheden van windenergie onvoldoende is.*
   b. *De nieuwvestiging past in het onderzoek naar geschikte locaties voor zelfstandige opstellingen van zonnepanelen, gelet op zorgvuldig ruimtegebruik en omgevingskwaliteit.*
   c. *De ontwikkeling is qua omvang inpasbaar in de omgeving.*
   d. *De ontwikkeling geeft een maatschappelijke meerwaarde.*
   e. *De ontwikkeling is op regionaal niveau afgestemd met omliggende gemeenten en de netwerkbeheerder, gelet op de ontwikkeling van overige duurzame energie initiatieven in de omgeving*.

46. Voorts bepaalt artikel 3.41, tweede lid van de Iov dat de maatschappelijke meerwaarde wordt onderbouwd vanuit de volgende criteria:

   a. *De mate van meervoudig ruimtegebruik.*
   b. *De maatregelen die getroffen worden om de impact op de omgeving te beperken.*

c. De bijdrage die wordt geleverd aan maatschappelijke doelen.

47. De toelichting bij artikel 3.41 van de Iov zet het voorgaande nader uiteen. De Iov biedt volgens de toelichting mogelijkheden voor zonnepanelen op daken of op braakliggende gronden in of aansluitend op stedelijk gebied. De verwachting is dat dit onvoldoende zal zijn om in de energiebehoefte te voorzien. Daarom biedt de provinciale regeling ook de mogelijkheid om zelfstandige opstellingen van zonnepanelen te ontwikkelen. Hieraan zijn eisen verbonden. Een belangrijke voorwaarde is dat de noodzaak van de ontwikkeling volgt uit een onderzoek waaruit blijkt dat de mogelijkheden voor de opwekking van duurzame energie binnen stedelijk gebied en op daken onvoldoende is. Uit de toelichting blijkt dat er sprake moet zijn van een gedegen ruimtelijke onderbouwing van de behoefte aan duurzame energie en een afweging van locaties.

48. De provincie Noord-Brabant vraagt gemeenten om bij die locatieafweging specifiek aandacht te besteden aan transformatie en meervoudig gebruik van locaties, bijvoorbeeld op gunstig gelegen vrijkomende locaties in het buitengebied en dergelijke. De betrokken gemeente dient hierbij diverse belangen af te wegen zoals een efficiënte aansluiting op het energienet in samenspraak met de netwerkbeheerders, de kosten die gemoeid zijn met het aanleggen van energie-infrastructuur. Ook dienen de belangen van zorgvuldig ruimtegebruik en kwaliteit afgewogen te worden.

49. De Iov stelt geen grenzen aan de omvang van zonneparken in het buitengebied. Naarmate een ontwikkeling groter is, verwacht de provincie wel een grotere inspanning op het gebied van een bijdrage aan maatschappelijke doelen. Behalve artikel 3.41 van de Iov, dient een gemeenteraad ook de ‘basisprincipes voor een evenwichtige toedeling van functies’ van paragraaf 3.1.2 van de Iov in acht te nemen. Het gaat om ‘de zorgplicht voor een goede omgevingskwaliteit’ (artikel 3.5), ‘het principe van zorgvuldig ruimtegebruik’ (artikel 3.6), ‘de toepassing van de lagenbenadering’ (artikel 3.7), ‘het vereiste van meerwaardecreatie’ (artikel 3.8) en ‘inzet van de kwaliteitsverbetering van het landschap’ (artikel 3.9).

Beleidskader grootschalige zonnevelden

50. Op 28 februari 2019 heeft de gemeenteraad het herziene Beleidskader grootschalige zonnevelden vastgesteld. Dit beleidskader is een gemeentelijke visie, waarin de gemeenteraad een beoordelingsmaatstaf heeft geformuleerd voor het toelaten van zonnepanelen buiten het stedelijk gebied. Op grond van het Beleidskader grootschalige zonnevelden gelden niet alleen algemene voorwaarden die van toepassing zijn op alle aanvragen voor zonneparkprojecten, maar ook specifieke voorwaarden die zien op zonneparkprojecten in bepaalde gebieden/op bepaalde typen gronden.

51. Het gaat om de volgende algemene voorwaarden.

- Initiatieven moeten een maatschappelijke meerwaarde hebben. De omgeving moet gebaat zijn bij het zonnepark.
- Initiatieven moeten leiden tot een kwaliteitsverbetering van het landschap, bijvoorbeeld door de aanleg van nieuw landschap en natuurontwikkeling. De inpassing moet zowel landschappelijke als ecologische meerwaarde hebben voor de omgeving.
- Er moeten maatregelen getroffen worden die de impact van een zonnepark op de omgeving beperken.
- Een duidelijke voorkeur gaat uit naar locaties in of aansluitend aan stedelijk gebied en rondom de woonkernen (randen rondom de kern).
- Een zonnepark is minder wenselijk naarmate de afstand tot de nationale energie-infrastructuur groter is.

- Een zonnepark is minder wenselijk naarmate de afstand tot grote afnemers (in beginsel in stedelijk gebied) groter is.
- Een zonnepark nabij windmolens heeft de voorkeur vanwege de aanwezige (zware) aansluitingen.
- Zonneparken zijn niet toegestaan binnen een aantal aangewezen 'uitgesloten gebieden'.
- De beveiliging van het zonnepark moet zoveel mogelijk in het landschap worden vormgegeven zodat er geen hekwerk zichtbaar is vanaf het maaiveld.
- Indien een hekwerk wordt gerealiseerd, dan mag het hekwerk geen belemmering vormen voor dieren.
- Zonnepanelen zijn niet hoger dan 2 meter.
- Bijbehorende voorzieningen moeten aan het zicht worden onttrokken en mogen bovendien niet hoger zijn dan 2,5 meter.
- Zonnepanelen zijn slechts zeer beperkt zichtbaar vanuit aangrenzende woonpercelen.
- Het zonnepark mag niet leiden tot lichtoverlast.
- Het zonnepark mag niet leiden tot overlast voor het verkeer.
- Het zonnepark moet een bijdrage leveren aan de ecologische en recreatieve betekenis en aan de toegankelijkheid van het landschap.

52. Specifiek voor het *zandgebied* gelden de volgende aanvullende voorwaarden:

- De besloten inrichting van het landschap is uitgangspunt. Rekening moet worden gehouden met plaatselijke elementen.
- Erfgrenzen worden volledig ingeplant met een houtsingel, bosje of bomenrij.
- Bij de erfbeplanting dient gebruik te worden gemaakt van landschappelijke beplantingselementen en streekeigen soorten.
- De zonneparken kunnen vaak onregelmatig gevormd worden en voegen zich naar de situatie. Hierbij wordt ingespeeld op bestaande landschapselementen in de directe omgeving.

53. Specifiek voor het *overgangsgebied* gelden de volgende aanvullende voorwaarden:

- Het bestaande landschap ter plaatse is uitgangspunt, hetzij open en besloten. Ook moet rekening worden gehouden met bestaande elementen.
- Erfgrenzen worden/blijven volledig ingeplant met een houtsingel, bomenrij of waterloop met natuurlijke oevers.
- Bij de erfbeplanting dient gebruik te worden gemaakt van landschappelijke beplantingselementen en streekeigen soorten.
- De bouwvlakken zijn in de regel onregelmatig gevormd en sluiten deels aan bij het grillige verloop van historische dijklichamen en kreken.

54. Specifiek voor het *zeekleigebied* gelden de volgende aanvullende voorwaarden:

- Bij de landschappelijke inpassing is het formele, rechtlijnige open karakter van het landschap uitgangspunt, maar ter plekke dient ook rekening te worden gehouden met bestaande elementen zoals bijvoorbeeld historische dijken, kreken, waterlopen en begeleidende beplanting.
- Zijdelingse erfgrenzen worden en blijven volledig ingeplant met bijvoorbeeld een houtsingel, bomenrij of waterloop met rietkraag.
- Bij de erfbeplanting dient gebruik te worden gemaakt van landschappelijke beplantingselementen en streekeigen soorten.

- De zonneparken kunnen in de regel regelmatig worden gevormd en vertonen een rationele karakteristiek, maar kunnen deels ook bij het grillige verloop van historische dijklichamen en kreken aansluiten.

55. Uit het Beleidskader grootschalige zonnevelden volgt dat het niet alleen van belang is of, maar zo ja, ook in hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden van het Beleidskader grootschalige zonnevelden. Het is aan de gemeenteraad om ten aanzien van iedere aanvraag af te wegen of en in hoeverre wordt voldaan aan de betrokken voorwaarde.

56. Omdat de Rechtbank het van belang acht om de beoordelingsmaatstaf te objectiveren heeft de gemeenteraad hieronder een dergelijke objectivering toegepast. Per voorwaarde kent de gemeenteraad punten toe aan iedere aanvraag, afhankelijk van de mate waarin de aanvraag volgens de gemeenteraad voldoet aan de in het Beleidskader grootschalige zonnevelden opgenomen voorwaarde. Op die manier komt de gemeenteraad tegemoet aan het gestelde in de uitspraken omtrent de gehanteerde beoordelingsmaatstaf.

57. Op de volgende wijze beoordeelt de gemeenteraad of een objectieve (en transparante) wijze of een aanvraag dusdanig uitzonderlijk is, dat een afwijking van het bestemmingsplan te rechtvaardigen is:

- De gemeenteraad kent ***geen*** punten toe wanneer een aanvraag volgens de gemeenteraad *niet voldoet* aan de voorwaarde, of wanneer *niet uit de aanvraag blijkt dat aan de voorwaarde wordt voldaan*.
- De gemeenteraad kent ***één*** punt toe wanneer een aanvraag volgens de gemeenteraad duidelijk *voldoet* aan de voorwaarde, maar *zich niet onderscheidt* ten opzichte van willekeurige andere grootschalige zonneparkprojecten.
- De gemeenteraad kent aan een aanvraag ***twee*** punten toe wanneer een aanvraag volgens de gemeenteraad *zich onderscheidt* op de betreffende voorwaarde uit het Beleidskader grootschalige zonnevelden ten opzichte van willekeurige andere grootschalige zonneparkprojecten.

58. Uit het Beleidskader grootschalige zonnevelden blijkt volgens de gemeenteraad dat een aanvraag niet zonder meer een afwijking van het bestemmingsplan rechtvaardigt. In het Beleidskader is bijvoorbeeld opgenomen dat de plannen voor zonnevelden worden beoordeeld op basis van enkele leidende principes. Het plan moet maatschappelijke meerwaarde hebben, voor een landschappelijke kwaliteitsverbetering zorgen en we moeten ervan kunnen leren. De gemeente wil ongewenste groei van zonnevelden tegengaan.[13] Slechts aanvragen die zich duidelijk onderscheiden worden gehonoreerd. Het belang van de bescherming van de openheid en de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied weegt zwaar meer (hetgeen ook volgt uit de gemeentelijke structuurvisies).

59. Het voorgaande geldt voor alle aanvragen en de aanvragen worden niet anders behandeld. De gemeenteraad beoordeelt of de vijf aanvragen zich zodanig onderscheiden van willekeurige andere projecten, dat voor die aanvraag een afwijking van het bestemmingsplan gerechtvaardigd is.

Structuurvisie landschappelijke kwaliteit buitengebied

60. Naast het Beleidskader grootschalige zonnevelden heeft als gemeentelijk beleid tevens de gemeentelijke structuurvisie 'Landschappelijke kwaliteit buitengebied' d.d. 13 maart 2014 te gelden. Ook daarin zijn voorwaarden opgenomen.

[13] Zie § 6.1 van het Beleidskader.

61. Op p. 6 van deze structuurvisie staat beschreven (waarbij provinciaal beleid wordt gevolgd) dat een ontwikkeling actief dient bij te dragen aan de versterking van het landschap. Dit gaat verder dan het mitigeren van de effecten van een ontwikkeling op de omgeving of het beperken van verlies aan omgevingskwaliteit. Er moet sprake zijn van een verbetering van de kwaliteit van het landschap, bestaande uit een verbetering van bijvoorbeeld bodem en water, natuur- en landschapselementen, cultuurhistorische elementen inclusief archeologie, recreatieve toegankelijkheid van het landschap, sloop en ontstening. Voor elke ruimtelijke ontwikkeling in het buitengebied moet in beginsel een verbetering van de landschappelijke kwaliteit worden aangetoond.

62. Verder in de structuurvisie is opgenomen dat een belangrijk uitgangspunt van het gemeentelijk beleid bestaat uit het behoud, het herstel en het versterken van de eigen identiteit van de onderscheiden landschapstypen (op p. 22). Voorts dienen optimale mogelijkheden voor grondgebonden landbouw behouden te blijven. Het extensief recreatief medegebruik in het agrarische cultuurlandschap moet vergroot worden door de aanleg van wandel-, fiets- en ruiterpaden om mensen van de schoonheid van het landschap te laten genieten (eveneens op p. 22).

Structuurvisie 2033

63. In de Structuurvisie 2033 is opgenomen dat een gezonde agrarische sector belangrijk is als beheerder van een groot deel van ons aantrekkelijke buitengebied (p. 21).

Visie Duurzaamheid 2040

64. In de Visie Duurzaamheid 2040 is opgenomen waaruit de gemeentelijke voorkeur bestaat. Op p. 16 staat beschreven dat zonne-energie niet alleen wordt toegepast op daken, maar ook op terreinen, asfalt (wegen en verkeersterreinen) en op rotondes. Alle oppervlakken worden optimaal benut voor energieopwekking (p. 16).

Concept Regionale Energiestrategie West-Brabant (RES 2030)

65. Op 28 mei 2020 heeft de gemeenteraad ingestemd met het concept voor de Regionale Energiestrategie West-Brabant. In dit document is weergegeven op welke manier de energieregio West-Brabant wenst 2,3 TWh duurzame elektriciteit in 2030 op land op te wekken en de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving te verduurzamen. De energieregio heeft de ambitie om 0,3 TWh aan duurzame elektriciteit door zonneparken op te wekken (p. 9). De specifieke opgave voor de gemeente Drimmelen bestaat volgens het concept uit het opwekken van 117 GWh duurzame energie door zonneparken en windparken. De opgave voor ‘zon op dak’ tot 2030 bedraagt voor de gemeente 26 GWh (bijlage 1 bij het concept voor de Regionale Energiestrategie West-Brabant).

66. Over (grootschalige) zonneparken is opgenomen dat deze een zorgvuldige ruimtelijke inpassing vergen, vanwege de mogelijke gevolgen voor agrarische gronden, natuur en landschap. De energieregio wil vruchtbare kleigronden zoveel mogelijk behouden voor akkerbouw (p. 9).

Conclusie

67. De voorliggende vijf aanvragen worden slechts toegestaan, indien deze volgens de gemeenteraad in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. Uit het feit dat het aangehaalde beleid en de aangehaalde regelgeving inhouden dat bebouwing in het buitengebied (in algemene zin) tegengegaan moet worden, zal de gemeenteraad niet lichtzinnig tot de conclusie kunnen komen dat een grootschalig zonneparkproject toegestaan kan worden met een afwijking van het bestemmingsplan. De bescherming van de openheid en de landschappelijke kwaliteiten van het buitengebied zijn volgens de gemeenteraad zwaarwegende belangen. Een uitzonderlijk project kan wel een afwijking van het bestemmingsplan rechtvaardigen.

VI. Beoordeling van de vijf aanvragen aan de hand van de beoordelingsmaatstaf uit het Beleidskader grootschalige zonnevelden

68. In het navolgende kent de gemeenteraad per voorwaarde uit het Beleidskader punten toe aan de vijf aanvragen om zo tegemoet te komen aan de uitspraken van de Rechtbank en geobjectiveerd inzicht te geven in de conclusie van de gemeenteraad dat slechts het zonneparkproject De Bergen een afwijking van het bestemmingsplan rechtvaardigt. Dat project is volgens de gemeenteraad ruimtelijk aanvaardbaar. De andere vier aanvragen zijn volgens de gemeenteraad niet bijzonder/onderscheidend genoeg om een afwijking van het bestemmingsplan te rechtvaardigen. Deze aanvragen onderscheiden zich onvoldoende van willekeurige andere zonneparkprojecten.

Algemene voorwaarden:

- *Initiatieven moeten een maatschappelijke meerwaarde hebben. De omgeving moet gebaat zijn bij het zonnepark.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**2**	**1**	**1**	**1**	**1**

69. De Bergen onderscheidt zich van willekeurige andere projecten op deze voorwaarde. Dit komt omdat de omgeving duidelijk profiteert als gevolg van het project en kan rekenen op een breed draagvlak. De inwoners van Terheijden staan achter het zonnepark. De Bergen is opgezet door de inwoners van de kern Terheijden. Het project maakt onderdeel uit van een aantal duurzame projecten van hen met als doel om Terheijden energieneutraal te maken. Omwonenden participeren rechtstreeks in het project. De Bergen levert daarnaast niet alleen een bijdrage aan de doelstellingen ten aanzien van de duurzame opwekking van elektriciteit, maar de maatschappelijke meerwaarde bestaat ook uit de realisering van een openbaar toegankelijk park met wandelpaden in de directe nabijheid van Terheijden. Binnen het projectgebied wordt bovendien geëxperimenteerd met het effect van verschillende opstellingen op de onderbegroeiing, vegetatieontwikkeling, het ontwikkelen van natuurwaarden en de bodemkwaliteit.

70. De overige projecten geven enige mate van een maatschappelijke meerwaarde (omdat duurzame energie wordt opgewekt). Van een duidelijke meerwaarde voor de betrokken omgeving is echter niet gebleken. Kort gezegd is de beschreven maatschappelijke meerwaarde in de ruimtelijke onderbouwing het minste wat men kan verwachten bij grootschalige zonneparken. Deze projecten onderscheiden zich niet van willekeurige andere projecten, hetgeen betekent dat de gemeenteraad niet 2 punten kan toekennen aan deze projecten. In tegenstelling tot De Bergen, zijn Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe bijvoorbeeld geen initiatieven die zijn ontstaan als initiatief van omwonenden met als doelstelling om die kernen energieneutraal te maken. Van een koppeling tussen de projecten en de kernen die in de omgeving liggen is niet gebleken. Er is ook geen sprake van een breed draagvlak voor de projecten vanuit de naastgelegen kernen. De parken kunnen bezocht worden, maar zijn niet of niet volledig toegankelijk voor omwonenden.

- *Initiatieven moeten leiden tot een kwaliteitsverbetering van het landschap, bijvoorbeeld door de aanleg van nieuw landschap en natuurontwikkeling. De inpassing moet zowel landschappelijke als ecologische meerwaarde hebben voor de omgeving.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**

71. De aanvragen Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe zouden inhouden dat hectaren aan open landschap zal worden bebouwd met zonnepanelen. De kwaliteit van het buitengebied wordt minder als gevolg van deze projecten. Dit geldt ook voor De Bergen maar daar is iets bijzonders aan de hand. Het projectgebied voor De Bergen is gelegen in een afgezonderde hoek van de kern Terheijden. De locatie wordt begrensd door een industriegebied, een provinciale weg en het Markkanaal. In ruimtelijke zin is deze hoek te onderscheiden van het overige buitengebied en deze plek leent zich beter voor een zonnepark. Het is veel minder goed te zien hetgeen betekent dat de inbreuk op de kwaliteit van het landschap in subjectieve zin minder is dan bij de andere projecten het geval is.

72. Hier komt bij dat Horenhilsedijk en Midden-Zwaluwe zijn gelegen op kleigronden. Deze gronden zijn erg vruchtbaar en zeer geschikt voor agrarisch gebruik.[14] De komst van zonneparken leidt niet tot een verbetering van de agrarische kwaliteit die de gronden hebben. Alle aangevraagde zonneparken voorzien in een landschappelijke inpassing. Die inpassing bedraagt voor voornoemde twee parken en Moerseweg 10% van het totale projectgebied. De landschappelijke inpassing bij Horenhilsedijk, Midden-Zwaluwe en Moerseweg leidt volgens de gemeenteraad niet tot een duidelijke kwaliteitsverbetering van het landschap of een ecologische meerwaarde in vergelijking met de huidige agrarische bestemming. Het lijkt er eerder op dat de gevolgen van het omvangrijke project worden beperkt en niet dat er sprake is van een verbetering van de omgeving.

73. Ook Nieuwstraat-Vogelstraat voorziet in een landschappelijke inpassing (rondom het projectgebied). Echter is dat op een locatie waar natuurontwikkeling reeds zal worden gerealiseerd, ongeacht de uitvoering van de landschappelijke inpassing. Dit gebied is namelijk als ecologische verbindingszone aangeduid. De inpassing heeft daardoor volgens de gemeenteraad geen ecologische en landschappelijke meerwaarde.

- *Er moeten maatregelen getroffen worden die de impact van een zonnepark op de omgeving beperken.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**2**	**0**	**1**	**1**	**1**

74. De beperking van de impact van Moerseweg is niet beperkt te noemen. Weliswaar is een schapenhek rondom het veld voorzien, maar niet kan worden uitgesloten dat de noordzijde van het zonnepark zichtbaar zal zijn vanaf de Moerseweg. Het is ook niet duidelijk op welke wijze lichtschittering voor de omgeving wordt voorkomen. Tegen de Moerseweg wordt in de beschaduwde zone een inkoopstation ten behoeve van de aansluiting geplaatst. Het station wordt bekleed met hout. Uit de aanvraag blijkt niet dat en hoe de impact van de twee omvormerstations langs de noordzijde van het terrein op de omgeving wordt verminderd (door bijvoorbeeld toe te lichten hoe deze worden gecamoufleerd).

75. Midden-Zwaluwe blijft zichtbaar vanaf de openbare weg en vanuit woningen in de omgeving. Het zicht vanuit de woningen zal wel worden beperkt door het aanbrengen van beplanting. Uit de aanvraag blijkt niet dat maatregelen ter voorkoming van lichtschittering worden getroffen of om welke maatregelen het

[14] Kleigrond is vruchtbaarder dan zandgrond.

zou gaan.

76. De zonnepanelen van de Nieuwstraat-Vogelstraat worden in de zomer aan het zicht onttrokken door een elzensingel. In de winter zijn de zonnepanelen goed zichtbaar vanaf de openbare weg.

77. Uit de aanvraag voor Horenhilsedijk blijkt dat het zonneveld duidelijk te zien zal zijn vanaf openbare wegen. Op geen enkele wijze is aangetoond dat het zonneveld aan het zicht wordt onttrokken. In geval van Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg bedraagt de ruimte tussen de zonnepanelen 2,2 meter. Bij Midden-Zwaluwe en De Bergen is die afstand groter. Een grotere afstand is belangrijk om bodemdegradatie te voorkomen.

78. Bij de inrichting van De Bergen is goed rekening gehouden met de impact van het zonnepark op de omgeving in de vorm van een agrarische zone, vervolgens een zone met lage zonnepanelen en verder van de woningen een zone met zonnepanelen van twee meter hoog. Met deze gezoneerde opstelling van zonnepanelen wordt de impact van het zonnepark op de omgeving duidelijk beperkt. Omwonenden zullen hierdoor geen zicht op het zonnepark hebben. Van lichtschittering is geen sprake. Het inkoopstation wordt geplaatst in een bestaande schuur en op die manier onttrokken aan het zicht. Dit terwijl bij de overige projecten voor het inkoopstation een nieuw bouwwerk wordt opgericht.

- *Een duidelijke voorkeur gaat uit naar locaties in of aansluitend aan stedelijk gebied en rondom de woonkernen (randen rondom om de kern).*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**

79. Om de impact van grootschalige zonneparken op het buitengebied zo klein mogelijk te maken, is het wenselijk dat gebruik wordt gemaakt van locaties naast de kernen. Dit draagt ook bij aan het streven van de gemeenteraad naar het toestaan van zonneparken die kunnen worden toegerekend aan de kernen die daarvoor draagvlak bieden. Het is de bedoeling om te voorzien in duurzame initiatieven die in ruimtelijke zin gekoppeld zijn aan de kernen waarbij zij horen. Als de bewoners het idee hebben dat het project ‘van hen’ is, dan is de impact van het project op hun woon- en leefklimaat minder omdat zij dan minder het gevoel hebben dat zij hierdoor worden geraakt. Het is dan immers een initiatief van hun kern. Dit draagt duidelijk bij aan de ruimtelijke aanvaardbaarheid van grootschalige projecten.

80. Midden-Zwaluwe is gelegen op ongeveer een kilometer hemelsbreed tot de kernen Lage Zwaluwe en Hooge Zwaluwe. Horenhilsedijk is gelegen op een afstand van ongeveer 800 meter tot de kern Hooge Zwaluwe. Moerseweg is gelegen op een afstand van ruim 500 meter ten aanzien van de kern Hooge Zwaluwe. Nieuwstraat-Vogelstraat is gelegen op een afstand van ruim 500 meter tot de kern van Wagenberg. Deze projecten zullen zich volgens de gemeenteraad midden in het buitengebied bevinden zonder een duidelijke koppeling met de meest nabijgelegen kernen. Voornoemde projecten betreffen geen locaties in of aansluitend aan stedelijk gebied of rondom een woonkern. De gemeenteraad kan om die reden geen punten toekennen aan deze projecten op dit onderdeel.

81. De Bergen sluit direct aan op de kern Terheijden. Het ligt ernaast. Er is duidelijk een ruimtelijke koppeling tussen het project en de kern. Er kan voor dit project derhalve gesproken worden van een locatie in of aansluitend aan stedelijk gebied of rondom een woonkern.

- *Een zonnepark is minder wenselijk naarmate de afstand tot de nationale energie-infrastructuur groter is.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**

82. Bij Nieuwstraat-Vogelstraat bedraagt de afstand tot het meest nabijgelegen gelegen energiepunt (van Enexis) circa 400 meter. Een energiepunt is voor dit project niet nabijgelegen, maar ook niet op geruime afstand. De afstand tussen het meest nabijgelegen energiepunt en De Bergen (3.000 meter), Horenhilsedijk (1.700 meter), Midden-Zwaluwe (2.000 meter) en Moerseweg (2.400 meter) is dusdanig groot, dat kan niet meer worden gesproken van nabijgelegen nationale energie-infrastructuur.

- *Een zonnepark is minder wenselijk naarmate de afstand tot grote afnemers (in beginsel in stedelijk gebied) groter is.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**

83. Bij Moerseweg (opwekvermogen voor 2.170 huishoudens) en Horenhilsedijk (opwekvermogen voor 2.700 huishoudens) is de afstand tot grote afnemers groot. De meest nabijgelegen kern Hooge Zwaluwe ligt op een afstand van respectievelijk 500 en 800 meter. Deze kern telt slechts ongeveer 715 huishoudens. Nieuwstraat-Vogelstraat (opwekvermogen voor 2.100 huishoudens) is gelegen op een afstand van ongeveer 500 meter ten opzichte van de kern Wagenberg. Deze kern telt slechts ongeveer 760 huishoudens. Midden-Zwaluwe (opwekvermogen voor 7.200 huishoudens) is gelegen op een afstand van hemelsbreed een kilometer van de kern Lage Zwaluwe. Deze kern telt ongeveer 1.750 huishoudens. Van een geringe afstand tot grote afnemers is bij deze zonneparkprojecten geen sprake. Als de schaal/capaciteit van het zonnepark kleiner zou zijn, dan zou wel gesproken kunnen worden van een relatief kleine afstand tot grote afnemers gelet op de capaciteit die het project dan zou hebben. De aanvrager heeft daar niet voor gekozen. De Bergen (opwekvermogen voor 1.700 huishoudens) ligt naast de kern Terheijden. De kern Terheijden kent ongeveer 2.530 huishoudens).

- *Een zonnepark nabij windmolens heeft de voorkeur vanwege de aanwezige (zware) aansluitingen.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

84. Geen van de aangevraagde projecten is gesitueerd nabij (al dan niet toekomstige) windmolens. Bij de aanvragen is niet voorzien in ‘cable pooling’. De netbeheerder (Enexis) zal een nieuwe aansluiting op het net moeten verzorgen.

- *Zonneparken zijn niet toegestaan binnen een aantal aangewezen ‘uitgesloten gebieden’.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**

85. De vijf aanvragen zijn niet gesitueerd in ‘uitgesloten gebieden’.

- *De beveiliging van het zonnepark moet zoveel mogelijk in het landschap worden vormgegeven zodat er geen hekwerk zichtbaar is vanaf het maaiveld.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**2**	**1**	**1**	**1**	**0**

86. Bij Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe is de beveiliging van het zonnepark niet volledig in het landschap vormgegeven, hetgeen betekent dat hekwerken zichtbaar zijn vanaf het maaiveld. Moerseweg en Nieuwstraat-Vogelstraat voorzien in een schapenhek die – al dan niet gedeeltelijk – rondom het zonnepark worden geplaatst. Horenhilsedijk voorziet in een hekwerk van natuurlijke materialen. Midden-Zwaluwe voorziet in een transparant hekwerk.

87. De beveiliging van De Bergen zal volledig in het landschap worden vormgegeven, waardoor het plaatsen van een hekwerk niet nodig zal zijn voor De Bergen. Hiermee onderscheidt De Bergen zich van willekeurige andere projecten die ten dele gebruik maken van hekwerken.

- *Indien een hekwerk wordt gerealiseerd, dan mag het hekwerk geen belemmering vormen voor dieren.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**

88. In de aanvragen is voldoende naar voren gebracht dat de voorziene voorzieningen geen belemmering vormen voor dieren.

- *Zonnepanelen zijn niet hoger dan 2 meter.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**

89. De aanvragen tonen allen aan dat de zonnepanelen hieraan voldoen.

- *Bijbehorende voorzieningen moeten aan het zicht worden onttrokken en mogen bovendien niet hoger zijn dan 2,5 meter.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**

90. Uit de aanvragen blijkt dat bijbehorende voorzieningen, zoals schakelcellen en transformatoren, niet hoger zullen zijn dan 2,5 meter. Er worden voldoende maatregelen genomen om de bijbehorende voorzieningen te onttrekken aan het zicht.

- *Zonnepanelen zijn slechts zeer beperkt zichtbaar vanuit aangrenzende woonpercelen.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**2**	**0**	**1**	**2**	**1**

91. De zonnepanelen van Nieuwstraat-Vogelstraat zullen zeer beperkt zichtbaar zijn vanuit woningen in de omgeving. De meest nabijgelegen woning is gelegen op 207 meter afstand van het plangebied, dus de impact zal niet groot zijn. De Bergen zal niet zichtbaar zijn vanuit omliggende woonpercelen. Tussen de woonpercelen en de Bergen zal een oever met riet komen.

92. De zonnepanelen van Moerseweg zullen zeer beperkt zichtbaar zijn vanuit woningen in de omgeving. Ook de zonnepanelen van Midden-Zwaluwe zullen beperkt zichtbaar zijn vanuit aangrenzende woonpercelen. Vanaf de Vierendeelseweg blijven de zonnepanelen van dit project wel volledig zichtbaar.

93. Uit de aanvraag voor Horenhilsedijk volgt niet dat de zonnepanelen slechts zeer beperkt zichtbaar zullen zijn. Om die reden kan de gemeenteraad aan dat project geen punten toekennen op dit onderdeel.

- *Het zonnepark mag niet leiden tot lichtoverlast.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**

94. Uit de aanvragen Midden-Zwaluwe en De Bergen blijkt dat deze projecten niet zullen leiden tot lichtoverlast. Dat is gemotiveerd. In de aanvragen Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Horenhilsedijk is niet onderbouwd dat deze projecten geen lichtoverlast veroorzaken. Gelet op de afstand van de zonneparkprojecten tot de meest nabijgelegen woningen, valt bij geen van de aanvragen lichthinder te verwachten.

- *Het zonnepark mag niet leiden tot overlast voor het verkeer.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**

95. Gelet op de aanvragen en de daarbij behorende ruimtelijke onderbouwingen bestaat er geen aanleiding om te verwachten dat de vijf aanvragen zullen leiden tot overlast voor het verkeer.

- *Het zonnepark moet een bijdrage leveren aan de ecologische en recreatieve betekenis en aan de toegankelijkheid van het landschap.*

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**2**	**1**	**1**	**1**	**1**

96. De Bergen onderscheidt zich van andere willekeurige projecten op deze voorwaarde. De aanvrager heeft duidelijk veel aandacht besteed aan dit aspect. Het gehele park wordt openbaar toegankelijk met een halfverhard wandelpad, waardoor het park een grote recreatieve meerwaarde heeft. Ook de ecologische betekenis van het zonnepark is groot te noemen. Er wordt een bestaande sloot verbreed. Er komt

ruimte voor natte natuur en er wordt in het plangebied een gebiedseigen mengsel van kruiden gezaaid.

97. De overige aanvragen geven ook een ecologische en recreatieve betekenis. Dat hebben de aanvragers goed onderbouwd. Die betekenis is echter niet bijzonder groot. Zij onderscheiden zich niet van willekeurige andere projecten.

Beoordeling ten aanzien van voorwaarden zandgebied (De Bergen):

- *De besloten inrichting van het landschap is uitgangspunt. Rekening moet worden gehouden met plaatselijke elementen.*

	De Bergen
Aantal punten	**1**

98. Het ontwerp van het plangebied van De Bergen is gebaseerd op het onregelmatige mozaïek patroon die de percelen nog tot de jaren tachtig van de vorige eeuw hadden. Elementen uit de verschillende tijdslagen worden gebruikt om het zonnepark vorm te geven. De gebiedseigen structuur komt duidelijk terug in het ontwerp van het zonnepark.

- *Erfgrenzen worden volledig ingeplant met een houtsingel, bosje of bomenrij.*

	De Bergen
Aantal punten	**1**

99. De huidige beplanting rondom de erven aan De Bergen blijft behouden met de realisatie van het zonnepark. Hiernaast wordt een boomgaard geplant.

- *Bij de erfbeplanting dient gebruik te worden gemaakt van landschappelijke beplantingselementen en streekeigen soorten*

	De Bergen
Aantal punten	**1**

100. Voor zover beplanting aan de orde is, wordt gebruik gemaakt van landschappelijke beplantingselementen en streekeigen soorten. Het plan gaat uit van de aanplanting van meerstammige en beveerde bomen.

- *De zonneparken kunnen vaak onregelmatig gevormd en voegen zich naar de situatie. Hierbij wordt ingespeeld op bestaande landschapselementen in de directe omgeving.*

	De Bergen
Aantal punten	**2**

101. Het ontwerp van het plangebied van de Bergen is gebaseerd op het onregelmatige mozaïek patroon die de percelen nog tot de jaren tachtig van de vorige eeuw hadden. De aanvrager heeft hier goed naar gekeken hetgeen heeft geleid tot een ontwerp met een structuur die uitstekend past bij dit specifieke landschap.

Beoordeling ten aanzien van voorwaarden zeekleigebied (Midden-Zwaluwe en Horenhilsedijk):

- *Bij de landschappelijke inpassing is het bestaande landschap ter plaatse het uitgangspunt, hetzij open en besloten. Ook moet rekening worden gehouden met bestaande elementen, zoals bijvoorbeeld historische dijken, kreken, waterlopen en begeleidende beplanting.*

	Midden-Zwaluwe	Horenhilsedijk
Aantal punten	**1**	**1**

102. Bij de aanvragen lijkt rekening te zijn gehouden met het karakter van het landschap. De voorgestelde zonnevelden zijn rechthoekig en zij volgen de contouren van de agrarische kavels. De nieuwe beplanting is streekeigen.

- *Zijdelingse erfgrenzen worden en blijven volledig ingeplant met bijvoorbeeld een houtsingel, bomenrij of waterloop met rietkraag.*

	Midden-Zwaluwe	Horenhilsedijk
Aantal punten	**1**	**1**

103. In de aanvraag voor Horenhilsedijk is te vinden dat rondom het park rietkragen met een incidenteel lage houtsingel worden toegepast. Uit het ontwerp van Midden-Zwaluwe is niet gebleken dat zijdelingse erfgrenzen volledig ingeplant worden en blijven.

- *Bij de erfbeplanting dient gebruik te worden gemaakt van landschappelijke beplantingselementen en streekeigen soorten.*

	Midden-Zwaluwe	Horenhilsedijk
Aantal punten	**1**	**1**

104. De nieuwe beplanting is streekeigen. Bij Midden-Zwaluwe worden lokale deskundige partijen betrokken bij het kiezen van deze inheemse planten en natuur.

- *De bouwvlakken zijn in de regel onregelmatig gevormd en sluiten deels aan bij het grillige verloop van historische dijklichamen en kreken.*

	Midden-Zwaluwe	Horenhilsedijk
Aantal punten	**1**	**1**

105. Midden-Zwaluwe en Horenhilsedijk zijn regelmatig gevormd met een rationele karakteristiek, maar volgt op sommige punten ook het grillige verloop van het landschap.

Beoordeling ten aanzien van voorwaarden overgangsgebied (Nieuwstraat-Vogelstraat en Moerseweg):

- *Bij de landschappelijke inpassing is het bestaande landschap ter plaatse het uitgangspunt, hetzij open en besloten. Ook moet rekening worden gehouden met bestaande elementen.*

	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg
Aantal punten	**1**	**1**

106. Bij het ontwerp van Nieuwstraat-Vogelstraat en Moerseweg lijkt rekening te zijn gehouden met omliggende bebossing en singels. Ook worden bestaande sloten behouden.

- *Erfgrenzen worden/blijven volledig ingeplant met een houtsingel, bomenrij of waterloop met natuurlijke oevers.*

	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg
Aantal punten	**1**	**1**

107. Uit de aanvragen volgt dat de zonneparken grotendeels worden begrensd door een nieuw te plaatsen hek van natuurlijke materialen. Dit betreft een schapenhek.

- *Bij de erfbeplanting dient gebruik te worden gemaakt van landschappelijke beplantingselementen en streekeigen soorten.*

	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg
Aantal punten	**0**	**0**

108. Uit de aanvragen volgt niet dat bij de erfbeplanting gebruik wordt gemaakt van landschappelijke beplantingselementen en streekeigen soorten.

- *De bouwvlakken zijn in de regel onregelmatig gevormd en sluiten deels aan bij het grillige verloop van historische dijklichamen en kreken.*

	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg
Aantal punten	**0**	**0**

109. De bouwvlakken zijn niet onregelmatig gevormd. De aanvragers hebben niet onderbouwd in hoeverre de bouwvlakken deels aansluiten bij het grillige verloop van historische dijklichamen en kreken.

Scores:

110. In totaal kan de gemeenteraad aan een aanvraag **40** punten toekennen. Gelet op het voorgaande, komt de gemeenteraad tot de volgende puntentotalen:

	De Bergen	Horenhilsedijk	Nieuwstraat-Vogelstraat	Moerseweg	Midden-Zwaluwe
Aantal punten	**26**	**12**	**14**	**14**	**14**

111. Deze uitkomsten weegt de gemeenteraad mee bij de beslissing omtrent het geven van een verklaring van geen bedenkingen. Het betreft een indicatie van de kwaliteit van elk project. Aan de hand van de uitgangspunten uit het Beleidskader grootschalige zonnevelden meent de gemeenteraad dat alleen **De Bergen** de kwaliteit bezit die een afwijking van het bestemmingsplan rechtvaardigt. Dit project onderscheidt zich duidelijk van willekeurige, andere projecten (zoals projecten die alleen een 1 zouden scoren op de hierboven besproken onderdelen uit het Beleidskader grootschalige zonnevelden), hoewel het niet

op alle onderdelen de maximale punten heeft ontvangen.

VII. Beoordeling van de aanvragen aan de hand van de overige regelgeving, zoals als onder meer opgenomen in de Iov, en de betrokken beleidsstukken.

112. Het Beleidskader grootschalige zonnevelden is voor de gemeenteraad van groot belang bij het nemen van de besluiten omtrent de gevraagde verklaringen van geen bedenkingen bij zonneparkprojecten. Het betreft immers beleid dat specifiek ziet op de ontwikkeling van grootschalige zonneparken (hetgeen de aanvragers allen willen realiseren). Om die reden wegen de uitkomsten van de beoordeling aan de hand van het Beleidskader grootschalige zonnevelden in belangrijke mate mee bij de beantwoording van de vraag door de gemeenteraad of sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Het Beleidskader grootschalige zonnevelden is echter niet het enige beleid dat relevant is bij de besluitvorming. Hierna zal de gemeenteraad ingaan op het overige beleid en regelgeving dat hierbij relevant is.

113. Ter invulling van wat onder een goede ruimtelijke ordening wordt verstaan, is de inhoud van de Iov van groot belang. Deze provinciale ruimtelijke verordening is namelijk, op grond van artikel 4.1, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening, met het oog op een goede ruimtelijke ordening vastgesteld en is aan te merken als een wezenlijk onderdeel van het provinciaal ruimtelijk beleid. In de Iov is neergelegd wat op provinciaal niveau wordt verstaan onder een goede ruimtelijke ordening. Hier kan de gemeenteraad niet aan voorbijgaan.

114. Op provinciaal niveau is bepaald dat nieuwe (niet-agrarische) bebouwing[15] in het buitengebied in beginsel niet is toegestaan. Bij de beoordeling van de gemeenteraad of een ontwikkeling in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening is dit relevant. De gemeenteraad dient acht te slaan op de Iov bij besluiten over het weigeren of geven van een verklaring van geen bedenkingen.[16]

115. De gemeenteraad heeft voor de vijf aanvragen bezien of en in hoeverre zij maatschappelijke meerwaarde opleveren (aan de hand van de door de Iov gestelde gezichtspunten). Hierbij heeft binnen het provinciale kader te gelden dat grotere ontwikkelingen meer moeten bijdragen aan maatschappelijke doelen.

116. Van het zonnepark Midden-Zwaluwe mag een grotere maatschappelijke meerwaarde worden verwacht dan van een willekeurig (kleiner) ander zonneparkproject. Daarvan is volgens de gemeenteraad niet gebleken. De bijdrage aan maatschappelijke doelen is namelijk niet anders dan bij een project van bijvoorbeeld 10 hectare kan worden verwacht. Een duidelijk verschil (in positieve zin) met kleinere projecten is in het geval van het zonnepark Midden-Zwaluwe niet aan de orde, hetgeen gelet op de aangevraagde grootte van 27 hectare wel mag worden verwacht. Volgens de raad voldoet het zonnepark Midden-Zwaluwe op dit punt niet aan de Iov.

117. Uit de bij de Iov behorende toelichting volgt dat er – kort gezegd – een voorkeur bestaat voor zonnepanelen in en aansluitend op stedelijk gebied. De Bergen is gesitueerd aansluitend op stedelijk gebied. Midden-Zwaluwe, Moerseweg, Nieuwstraat-Vogelstraat en Horenhilsedijk zijn gesitueerd op geruime afstand van een kern. Slechts De Bergen is in overeenstemming met deze provinciale voorkeur.

[15] Overigens is het toevoegen van agrarische bebouwing ook strikt gereguleerd.

[16] Zie onder meer: ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3524, ABRvS 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1635 en ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:355.

118. In de Visie duurzaamheid 2040 heeft de gemeenteraad een duidelijke voorkeur uitgesproken voor lokale-energieopwekking, die wordt gedragen door de bewoners en ondernemers uit de gemeente. Slechts het zonneparkproject De Bergen past binnen deze visie.