

Datum

30 mei 2023

Onderwerp

VVGB en bindend adviesrecht zonnepanelen op
grond en windmolens

Aantal bijlagen

6

Wat adviseert het college te besluiten?

1. De werkwijze waarbij principeverzoeken en conceptvergunningen voor zonneparken ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd (zoals verwoord in besluitpunt 3 van het als bijlage 4 bij dit voorstel gevoegde besluit van de raad d.d. 19 december 2019) niet meer toe te passen;
2. Het besluit van de raad d.d. 19 december 2019 (zoals verwoord in besluitpunt 2 van het als bijlage 4 bij dit voorstel gevoegde besluit) om projecten voor 'zonnepanelen op grond' aan te wijzen als categorie van gevallen waarvoor geen 'verklaring van geen bedenkingen' (VVGB) nodig is, in te trekken;
3. Het onder 2 genoemde besluit in werking te laten treden op de dag na publicatie hiervan;
4. Het besluit met Volgnummer 2021-68 onder besluitpunt 2 van de raad van 7 oktober 2021 aan te vullen met 'zonnepanelen op grond' en windmolens, zoals is uitgewerkt in de lijst die in categorie 1 in bijlage 1 bij voorliggend voorstel is opgenomen;
5. Het besluit met Volgnummer 2021-68 onder besluitpunt 2 van de raad van 7 oktober 2021 aan te vullen met een toelichting op het stedelijk en niet-stedelijk gebied zoals is uitgewerkt in bijlage 2 bij voorliggend voorstel;
6. Het besluit ten aanzien van het bindend adviesrecht in werking te laten treden op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Wat is de aanleiding voor dit advies?

Een rechterlijke uitspraak met betrekking tot zonnepark de Mun geeft aanleiding om de besluitvorming met betrekking tot projectafwijkingsbesluiten (onder de Wro) voor zonneparken aan te passen. Als vervolg hierop stellen wij ook voor om het besluit van uw raad met betrekking tot het bindend adviesrecht onder de Omgevingswet aan te passen voor 'zonnepanelen op grond' en windmolens.

Toelichting

Intrekking werkwijze 19 december 2019

Op 19 december 2019 heeft uw raad het beleid voor grootschalige opwekking van zonne-energie in Oss vastgesteld. Dit beleid is op 9 juni 2021 geëvalueerd en geactualiseerd. Tevens is op 19 december 2019 besloten dat voor projecten voor grootschalige opwekking van zonne-energie geen verklaring van geen bedenkingen (VVGB) van de gemeenteraad nodig is bij vergunningverlening door het college met een projectafwijkingsbesluit (PAB). Dit met dien verstande dat nieuwe projecten eerst aan de raad worden voorgelegd en dat de raad goedkeuring verleent alvorens tot definitieve vergunningverlening over te gaan. Op basis van het besluit van uw raad van 1 juni 2017 was voorheen wél een VVGB nodig.

In de beroepsprocedure over de omgevingsvergunning voor zonnepark De Mun heeft de bestuursrechter geoordeeld dat deze werkwijze op juridische bezwaren stuit. Immers, zonder instemming van de raad wordt op deze manier geen vergunning verleend terwijl daartegen geen rechtsbescherming (voor de initiatiefnemer of andere belanghebbenden) mogelijk is omdat dit besluit formeel geen VVGB is. Om dit juridisch probleem op te lossen, stellen wij uw raad voor om de aanwijzing van projecten voor 'zonnepanelen op grond' als categorie waarvoor geen VVGB nodig is in te trekken. Intrekking van dit besluit leidt er dus toe dat er weer een VVGB van uw raad nodig is om vergunning te kunnen verlenen voor een project van 'zonnepanelen op grond'.

Hoewel met de inwerkingtreding van de Omgevingswet de werkwijze van 19 december 2019 van rechtswege komt te vervallen, is het toch nodig deze nog aan te passen. Naar verwachting dient de initiatiefnemer voor zonnepark Valendonkstraat (één van de zonneparken die zijn genoemd bij het besluit van 19 december 2019) namelijk voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag in voor een projectafwijkingsbesluit. Deze aanvraag zal dan onder de Wabo en de Wro worden afgehandeld, dus met inbegrip van de regelgeving over de VVGB. Met het oog daarop is het nodig de huidige werkwijze aan te

passen zodat de gemeenteraad formeel weer bevoegd is voor het afgeven van een VVGB voor vergunningverlening voor projecten voor 'zonnepanelen op grond'.

Bindend adviesrecht gemeenteraad onder Omgevingswet

Het voorgaande met betrekking tot de VVGB geldt (alleen) onder de Wro/Wabo. Onder de Omgevingswet wordt het projectafwijkingsbesluit (PAB) vervangen door de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Met een BOPA kan het college voor een concreet project afwijken van het geldend Omgevingsplan/bestemmingsplan. Zodra de Omgevingswet in werking treedt, wordt de VVGB vervangen door het bindend advies van de gemeenteraad bij vergunningverlening voor bepaalde projecten. Althans voor zover de raad dergelijke projecten heeft aangewezen. Anders is het college zonder advies van de gemeenteraad bevoegd tot vergunningverlening van een BOPA.

Uw raad heeft op 7 oktober 2021 de categorieën van gevallen aangewezen waarvoor wél een bindend advies van uw raad nodig is. Anders dan het besluit van uw raad met betrekking tot de VVGB betreft het hier een positieve lijst met gevallen; er moeten gevallen worden aangewezen waarvoor het bindend adviesrecht geldt. Dit besluit was gebaseerd op de (toen) bestaande werkwijze. Uw raad heeft in het besluit van 7 oktober 2021 'zonnepanelen op grond' en windparken niet aangewezen als categorie waarvoor het bindend adviesrecht geldt. Voor 'zonnepanelen op grond' was dit conform het besluit van uw raad van 19 december 2019. Voor windparken zal de reden hiervoor gelegen hebben in het feit dat windparken tot op heden alleen met een planwijziging en niet met een omgevingsvergunning (projectafwijkingsbesluit) zijn gerealiseerd. Onder de Omgevingswet komt er naar verwachting ook de mogelijkheid om windparken met een BOPA mogelijk te maken.

Door projecten voor 'zonnepanelen op grond' en windmolens aan te wijzen als project waarvoor een bindend advies van uw raad nodig is bij vergunningverlening, worden beide categorieën van projecten op eenzelfde manier behandeld. Uw raad krijgt bij deze projecten een formele bevoegdheid in het besluitvormingsproces hierover. Hierdoor is uw raad ook formeel betrokken bij dit soort grote projecten, kan uw raad hiervoor een kaderstellende rol uitoefenen en komt uw raad beter in positie.

Geen inhoudelijke wijziging van beleid

Dit raadsvoorstel wijzigt het beleid met betrekking tot 'zonnepanelen op grond' en windmolens inhoudelijk niet maar wijzigt alleen de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad en college

van burgemeester en wethouders. Het brengt dus alleen procedurele wijzigingen aan in het vergunningproces van deze projecten.

Toelichting op de begrippen stedelijk en niet-stedelijk gebied

In het besluit van uw raad van 7 oktober 2021 met betrekking tot het bindend adviesrecht wordt onderscheid gemaakt tussen projecten in stedelijk gebied en niet-stedelijk gebied. Dat gold overigens ook al voor het besluit van 1 juni 2017 met betrekking tot de VVGB. Bij deze besluiten is niet in een toelichting uitgelegd op welke manier beoordeeld wordt of er sprake is van stedelijk of niet-stedelijk gebied. Die duidelijkheid is wel gewenst. In bijlage 2 bij dit voorstel is deze uitwerking, inclusief kaart, opgenomen. Het onderscheid tussen stedelijk en niet-stedelijk gebied op deze kaart is alleen bedoeld om duidelijkheid te scheppen over de vraag wanneer en voor welke projecten uw raad bevoegd is om een bindend advies te geven.

Welk resultaat willen we bereiken?

Een juridisch juiste regeling onder de Wro voor de VVGB bij zonneparken. Een juridisch juiste regeling onder de Omgevingswet met een bevoegdheidsverdeling tussen raad en college voor de BOPA die beter aansluit bij ieders rol en die beter gemotiveerd is.

Welke argumenten zijn er voor dit advies? (=want)

1.1. De werkwijze zoals verwoord in het besluit van 19 december 2019 is juridisch niet houdbaar.

Deze werkwijze schiep onduidelijkheid over het karakter van het besluit van de raad. Intrekken hiervan is conform het oordeel van de rechtbank hierover. De intrekking houdt overigens alleen de werkwijze in met betrekking tot de besluitvorming door de raad hierover. De overige onderdelen en uitgangspunten van dat besluit blijven in stand. Dit betekent dus dat het beleid inhoudelijk niet wijzigt.

2.1. Uw raad krijgt een formele bevoegdheid in het proces van het projectafwijakingsbesluit.

Door intrekking van het besluit van 19 december 2019 is er voor zonneparken weer een VVGB van uw raad nodig bij een projectafwijakingsbesluit. Dit geeft juridische duidelijkheid over de rol van uw raad. Hierdoor is uw raad ook formeel betrokken bij dit soort grote projecten en kan uw raad hiervoor een kaderstellende rol uitoefenen. Inhoudelijk wijzigt het beleid niet.

3.1. Het besluit moet worden gepubliceerd.

Een besluit treedt pas in werking nadat het bekend is gemaakt.

4.1 Uw raad krijgt het bindend adviesrecht voor 'zonnepanelen op grond' en windmolens.

Door het toevoegen van zonneparken en windmolens aan de lijst met gevallen waarvoor het bindend adviesrecht geldt, worden beide categorieën van projecten onder de Omgevingswet op eenzelfde manier behandeld. Uw raad krijgt bij deze projecten een formele bevoegdheid in het besluitvormingsproces hierover. Hierdoor is uw raad ook formeel betrokken bij dit soort grote projecten, kan uw raad hiervoor een kaderstellende rol uitoefenen en komt uw raad beter in positie.

5.1 De begrippen stedelijk en niet-stedelijk gebied worden verduidelijkt.

Voor welke projecten het bindend adviesrecht geldt, hangt af van de ligging in stedelijk of niet-stedelijk gebied. Er zijn verschillende manieren om te bepalen wat stedelijk en niet-stedelijk gebied is. Dat kan bijvoorbeeld aan de hand van de bestemmingsplangrenzen, maar ook aan de hand van de verkeerskundige bebouwde kom of de begrenzing in de provinciale Interim omgevingsverordening (Iov) waarin de grenzen van het bestaand stedelijk gebied zijn opgenomen. Er kunnen verschillen zijn tussen de verschillende methodes. Dat is op zich niet bezwaarlijk, maar juridisch gezien is het wel wenselijk dat er duidelijkheid is over de manier waarop bepaald wordt wat stedelijk en wat niet-stedelijk gebied is bij de toepassing van de VVGB en het bindend adviesrecht. In dit voorstel stellen we voor om het plangebied van het bestemmingsplan 'Buitengebied Oss-2020' aan te houden hiervoor. Dat is immers het plangebied waarvoor we zelf als gemeente bepaald hebben wat we als stedelijk en niet-stedelijk gebied hebben beschouwd. In bijlage 2 is dit verder uitgewerkt. Tevens is een kaart bijgevoegd.

Wat zijn tegenargumenten of risico's? (=maar)

2.1 Een VVBG leidt tot een langer vergunningstraject.

Het vergunningproces van een projectafwijakingsbesluit duurt langer als een VVBG van uw raad nodig is dan zonder de VVBG. Maar wij vinden dit aanvaardbaar, omdat wij een zorgvuldig besluitvormingsproces met betrokkenheid van uw raad hierbij belangrijk vinden.

4.1 Een beperktere of verdergaande toepassing van het adviesrecht is mogelijk.

Het is mogelijk om meer of minder gevallen aan te wijzen waarvoor uw raad bindend adviesrecht heeft. Maar uitgangspunt van het besluit van 7 oktober 2021 met betrekking tot het bindend adviesrecht is de bestaande werkwijze met betrekking tot de VVBG. Het besluit dat nu voorligt is hier ook op gebaseerd.

4.2 Het adviesrecht van uw raad leidt tot meer tijd voor besluitvorming over een aanvraag.

In gevallen waarin uw raad adviesrecht heeft over de vergunningsaanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ('BOPA') is meer tijd nodig voor het proces dan in gevallen waarin het college zelfstandig kan besluiten. Bovendien vergadert uw raad begrijpelijkerwijs minder frequent dan ons college. De procedure BOPA is beduidend korter dan de voorganger onder de Wro, het projectafwijdingsbesluit. De nieuwe vergunningsprocedure onder de Omgevingswet kent een doorlooptijd van 8 weken, eventueel te verlengen met 6 weken. Nu is dit 26 weken. Door net als nu te streven naar behandeling door uw raad voordat de formele procedure start, kunnen we de kortere proceduretijd voor de vergunning naar verwachting waar maken. Overigens, bij uitzondering kan ons college besluiten om de uitgebreide procedure toe te passen en de behandeltermijn te verlengen tot 26 weken.

Waar moeten we rekening mee houden?

a. Financiën

Dit voorstel heeft geen financiële consequenties.

b. Communicatie

Wij maken de besluiten op de gebruikelijke wijze bekend.

c. Uitvoering

Deze besluiten voeren we uit met ingang van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

d. Overlegd met

Het fysiek domein.

Samenvatting (=korte inhoud)

Een uitspraak van de rechtbank geeft aanleiding om de werkwijze waarbij principeverzoeken en conceptvergunningen voor 'zonnepanelen op grond' ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd (zoals verwoord in besluitpunt 3 van het als bijlage 4 bij dit besluit gevoegde besluit van uw raad d.d. 19 december 2019) in te trekken. Dit voorstel geeft de raad verder meer juridische bevoegdheden bij procedures voor 'zonnepanelen op grond' en voor windmolens. Hierdoor is de raad ook formeel betrokken bij dit soort grote projecten, kan de raad voor dit soort grote projecten de kaderstellende rol uitoefenen en komt de raad beter in positie. Inhoudelijk wijzigt het beleid met betrekking tot 'zonnepanelen op grond' en windmolens niet. Dit voorstel stelt alleen procedurele wijzigingen voor.

De raad krijgt onder de Wro de bevoegdheid om een VVGB te verlenen of te weigeren door intrekking van het besluit van 19 december 2019 (besluitpunt 2) en onder de Omgevingswet de bevoegdheid om een bindend advies te geven door het opnemen van 'zonnepanelen op grond' en windmolens op de lijst in bijlage 1 bij dit voorstel waarvoor het bindend adviesrecht van de raad geldt.

Bijlagen:

1. Categorieën van ontwikkelingen waarvoor het bindend adviesrecht van de gemeenteraad geldt bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten
2. Toelichting op stedelijk en niet-stedelijk gebied
3. Het besluit van uw raad d.d. 1 juni 2017
4. Het besluit van uw raad d.d. 19 december 2019 (besluitpunt 2 en 3) om projecten voor zonnepanelen op de grond aan te wijzen als categorie van gevallen waarvoor geen verklaring van een bedenkingen nodig is
5. Het besluit van uw raad d.d. 7 oktober 2021 met betrekking tot de aanwijzing van gevallen waarvoor het bindend adviesrecht van de raad geldt
6. De uitspraak van de rechtbank d.d. 17 december 2021 met betrekking tot Zonnepark de Mun

BIJLAGE 1 bij het besluit van de gemeenteraad van Oss van .. juli 2023 [nr..]; categorieën van ontwikkelingen waarvoor het bindend adviesrecht van de gemeenteraad geldt bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Categorie 1: Bindend adviesrecht van de gemeenteraad van Oss bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten:

Voor stedelijk gebied:

- Bouwprojecten van meer dan 50 woningen;
- Projecten voor voorzieningen (maatschappelijk, cultuur, ontspanning, sport, recreatie en dergelijke) of bedrijvigheid (bedrijf, detailhandel, horeca, kantoor en dergelijke) met een terreinomvang van meer dan 5 ha;
- Projecten voor zonnepanelen op grond en voor windmolens (windmolenparken).

Voor niet-stedelijk gebied:

- Bouwprojecten van meer dan 10 woningen;
- Projecten voor voorzieningen (maatschappelijk, cultuur, ontspanning, sport, recreatie en dergelijke) of bedrijvigheid (agrarisch, bedrijf, detailhandel, horeca, kantoor en dergelijke) met een terreinomvang van meer dan 2 ha;
- Projecten voor zonnepanelen op grond en voor windmolens (windmolenparken).

Met uitzondering van gevallen:

- Waarbij het college van plan is de vergunning te weigeren;
- Die voldoen aan een ter inzage gelegd ontwerp van wijziging van een deel van het omgevingsplan dan wel in een door de gemeenteraad vastgesteld, maar nog niet onherroepelijk deel van het omgevingsplan;
- Waarvoor de gemeenteraad heeft ingestemd met een ontwikkeling in een visie of plan voorafgaand aan de aanvraag omgevingsvergunning en heeft besloten dat er geen advies is vereist.

**BIJLAGE 2 bij het besluit van de gemeenteraad van Oss van .. juli 2023 [nr..];
toelichting op stedelijk en niet-stedelijk gebied**

Op de bijgaande kaart (kaart bij bijlage 2 stedelijk en niet-stedelijk gebied) is de begrenzing van het stedelijk en het niet-stedelijk gebied opgenomen die wordt gehanteerd bij de toepassing van de VVGB (bij het PAB) en het bindend adviesrecht (bij de BOPA).

Uitgangspunt hierbij zijn de plangrenzen van het bestemmingsplan 'Buitengebied Oss – 2020'. Binnen dit plangebied is in principe sprake van niet-stedelijk gebied, daarbuiten van stedelijk gebied. Bij dit uitgangspunt moeten enkele kanttekeningen worden geplaatst. Zo kunnen er binnen dit plangebied bestemmingsplanherzieningen geweest zijn of komen die nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken. Als deze herzieningen stedelijke uitbreidingen mogelijk maken, dan behoren deze locaties tot het stedelijk gebied. Als dat niet het geval is, dan is er sprake van niet-stedelijk gebied. En daarnaast zijn er in het buitengebied ook al eerder locaties geweest met een apart bestemmingsplan. Een voorbeeld hiervan is vakantiepark Herperduin of kasteel Oijen. Deze locaties beschouwen we als niet-stedelijk gebied als er duidelijk sprake is van een niet-stedelijke bebouwing en structuur.

kaart bij bijlage 2 stedelijk en niet-stedelijk gebied

