BIJLAGE BIJ RAADSVOORSTEL 2019030694, LOCATIE HORENHILSEDIJK

I. Inleiding

1. Op 13 september 2018 heeft NaGa Solar Holding B.V. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan ingediend. Aan de hand van de criteria uit artikel 3.2 van de Regeling omgevingsrecht is beoordeeld of de aanvraag volledig is en zich laat beoordelen op ruimtelijke aanvaardbaarheid. Dat is hier het geval.

2. Voornoemde omgevingsvergunning kan slechts worden verleend als uw raad hiervoor een verklaring van geen bedenkingen heeft gegeven. Het college is wettelijk verplicht om in de voorliggende procedure zich te baseren op het oordeel van uw raad omtrent de aanvaardbaarheid van de aangevraagde ruimtelijke ontwikkeling.

3. Het college verzoekt uw raad om een beslissing te nemen aangaande het geven van een verklaring van geen bedenkingen (hierna: "vvgb") omtrent het aangevraagde project. In uw besluit van 11 april 2019 heeft u geweigerd om voor het aangevraagde project een ontwerp-vvgb af te geven. Met inachtneming van de ingekomen zienswijze, geeft het college uw raad in overweging om de vvgb voor het voorliggende project definitief niet te geven.

II. Achtergrond

4. Ter toelichting acht het college het goed om het volgende op te merken. Uw raad is het bestuursorgaan dat primair belast is met het nemen van beslissingen omtrent planologie. Om die reden is het ook aan uw raad, in geval van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan, om te beslissen of het aangevraagde wel of niet wordt toegestaan. Zonder vvgb van uw raad kan het college geen omgevingsvergunning verlenen. Dat volgt uit de wet.

5. Artikel 2.27, eerste lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: "Wabo") bepaalt dat in bij wet of amvb aangewezen categorieën van gevallen een omgevingsvergunning niet eerder wordt verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. Uit artikel 2.20a van de Wabo volgt dat de omgevingsvergunning wordt geweigerd indien deze vvgb is geweigerd. Als er geen vvgb is afgegeven, dan is het college niet bevoegd om te beslissen omtrent de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het afwijken van het planologisch regime. Artikel 6.5, eerste lid van het Besluit omgevingsrecht (hierna: "Bor") regelt dat een omgevingsvergunning (waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo wordt afgeweken van het planologisch regime) niet wordt verleend zonder vvgb van de gemeenteraad. Een verklaring van geen bedenkingen kan slechts door uw raad worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening, op grond van artikel 6.5, tweede lid van het Bor.

6. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo valt af te leiden dat het systeem van de vvgb is gebaseerd op de ratio dat het bevoegd gezag een ander bestuursorgaan laat beslissen omtrent een aspect van de vergunning dat aan de beoordeling van het bevoegd gezag is onttrokken, vanwege de specialistische kennis of

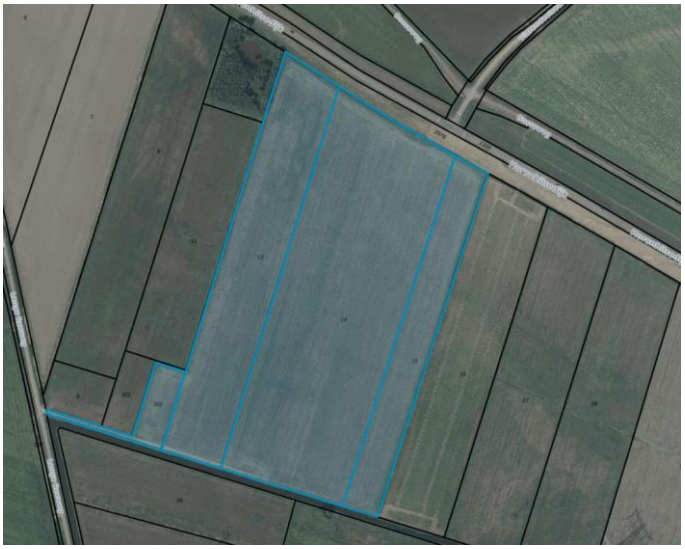
bestuurlijke verantwoordelijkheid van dat andere orgaan.[1] Daarbij past niet dat het college zelf bepaalt of het een verklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad vraagt.[2] Volgens de wetgever is het wenselijk dat de afweging omtrent de buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan door hetzelfde orgaan wordt gemaakt als het orgaan dat de beslissing neemt omtrent de wijziging van het bestemmingsplan: de gemeenteraad.

7. Bij uw ontwerp-besluit van 11 april 2019 heeft u reeds uw voornemen bekend gemaakt om de vvgb voor de aangevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Thans verzoekt het college uw raad om een definitieve keuze te maken tussen het wel of niet geven van een vvgb. Hierbij geeft het college uw raad mee dat een zienswijze is ingekomen tegen uw ontwerp-besluit van 11 april 2019. Het is aan uw raad of ingekomen zienswijze aanleiding geeft tot herziening van uw voornemen om voor de vvgb voor de aangevraagde omgevingsvergunning te weigeren.

8. Bij uw beslissing omtrent het al dan niet geven van een vvgb bepaalt uw raad of u van oordeel bent dat het aangevraagde project in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. In het navolgende worden de gezichtspunten gegeven die bij uw afweging van belang kunnen zijn.

III. Het aangevraagde initiatief

9. In het navolgende wordt kort uiteengezet waaruit het aangevraagde project bestaat. Een uitgebreide omschrijving van het project kunt u vinden in het document 'Ruimtelijke onderbouwing Zonneveld – Horenhilsedijk Lage Zwaluwe' van Re-Creatio d.d. 27 februari 2019. Kort samengevat betreft het de realisatie van een zonnepark met een oppervlakte van circa **10,2 hectare**, bestaande uit ongeveer **9 hectare aan zonnepanelen**, in het buitengebied tussen Hooge Zwaluwe van Lage Zwaluwe aan de Horenhilsedijk. Meer specifiek betreft dit de locatie kadastraal bekend als **gemeente Hooge en Lage Zwaluwe, sectie L, nummers 302, 13, 14 en 15**, zie de volgende luchtfoto:



[1] *Kamerstukken II 2006/07, 30844, 3, p. 114.*

[2] *Kamerstukken II 2006/07, 30844, 3, p. 27, 28 en 114.*

10. In de ruimtelijke onderbouwing staat beschreven dat de Horenhilsedijk ligt in het oude open zeekleigebied. Langs de zuidpunt van het terrein loopt het leidingtracé van het hoogspanningsnet en langs de noordzijde de Horenhilsedijk. Het naast het aangevraagde zonnepark gelegen kadastraal perceel gemeente Hooge en Lage Zwaluwe, sectie L, nummer 12, is bestemd voor natuur, omdat dit perceel onderdeel uitmaakt van het Natuur Netwerk Brabant. De voor het project bestemde gronden zijn thans in gebruik als grasland.

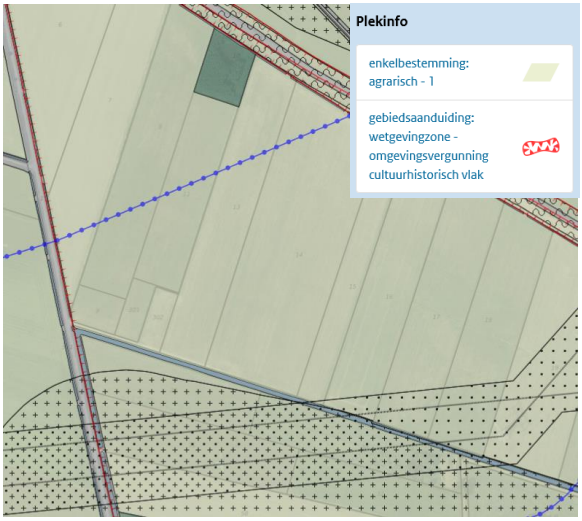
11. Ongeveer 10% van het project is bedoeld voor de landschappelijke inpassing van het project (volgens de ruimtelijke onderbouwing betreft het **1 hectare**). Het plangebied ligt ongeveer 500 meter afstand tot de kern van het dorp Hooge Zwaluwe.

IV. Vigerend beleid en regelgeving

12. Hoewel het aan uw raad is om zelfstandig tot een oordeel te komen omtrent de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het aangevraagde project, dient uw raad in beginsel het gemeentelijk beleid te volgen en rekening te houden met relevant beleid van andere overheden. Voorts mag het besluit niet in strijd zijn met hogere regelgeving. Hierbij is bovendien relevant welk ruimtelijk kader uw raad heeft vastgesteld voor de locatie en het gebied in het bestemmingsplan.

Bestemmingsplan 'Buitengebied'

13. Ter plaatse heeft het bestemmingsplan 'Buitengebied' d.d. 23 december 2015 te gelden. Aan de gronden is de bestemming Agrarisch-1 toegekend:



14. 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).

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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'.

19. Hoewel het in het voorliggende geval gaat om een aanvraag om af te wijken van het bestemmingsplan, is het nog steeds relevant wat er in het bestemmingsplan en de toelichting daarbij staat over de te beschermen ruimtelijke kwaliteiten. Uit het voorgaande volgt dat er slechts zeer beperkt ruimte is voor niet-agrarische functies binnen de bestemming 'Agrarisch – 1'. 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.

20. Ten behoeve van het behoud van de kenmerkende historische verkaveling is op de betrokken gronden een specifieke aanduiding 'wetgevingszone - omgevingsvergun-

ning cultuurhistorisch vlak' opgenomen. Aan deze aanduiding is een omgevingsvergunningstelsel gekoppeld voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden. De vergunningplichtige activiteiten hebben betrekking op het behoud van de karakteristieke verkaveling van het gebied. Op grond van planregel 3.6.4., zal daarbij moeten worden afgewogen dat er geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de verkavelingsstructuur uit oogpunt van cultuurhistorische waarden.

De provinciale Verordening ruimte

21. Het voorliggende te nemen ruimtelijke besluit op de aanvraag dient in overeenstemming te zijn met de Verordening ruimte van de provincie Noord-Brabant. De Verordening ruimte staat in beginsel in de weg aan nieuwe niet-agrarische bebouwing in het buitengebied.

22. De aanvraag betreft een locatie die binnen de Verordening ruimte is aangewezen als 'Gemengd landelijk gebied':



23. Op de bestemming gemengd landelijk gebied zijn bepaalde mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen toegestaan. Uit de toelichting bij de Verordening ruimte volgt dat de provincie in het landelijk gebied het mengen van functies stimuleert voor een sterke plattelandseconomie. Hierbij is vooral de ontwikkeling van landbouw van belang, naast andere vormen van bedrijvigheid, natuur, landschap, recreatie en wonen.

24. Voor zonneparken kan een uitzondering gelden op het verbod op niet-agrarische functies voor zover een ontwikkeling plaatsvindt in het gemengd landelijk gebied. Voor een dergelijke uitzondering is slechts zeer beperkt plaats. Hierover het volgende.

25. In de actualisatie van de Verordening ruimte d.d. 8 juli 2017 door Provinciale Staten is opgenomen dat een zelfstandige opstelling van zonnepanelen in de groenblauwe mantel (ingevolge artikel 6.19 van de Verordening ruimte) en in het gemengd landelijk gebied (ingevolge artikel 7.20 van de Verordening ruimte) kan worden toegestaan door een gemeentebestuur met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2 of 3 van de Wabo en af te wijken van een bestemmingsplan, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a. uit een gemeentelijke visie blijkt dat de aanwijzing van een projectlocatie nodig is

om te kunnen voldoen aan de doelstellingen voor het opwekken van duurzame energie;
b. in deze visie is afgewogen welke locaties binnen de gemeente geschikt zijn gelet op aspecten van zorgvuldig ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit;
c. de ontwikkeling een maatschappelijke meerwaarde geeft;
d. de ontwikkeling gelet op artikel 3.1, derde lid, inpasbaar is in de omgeving.

26. Voorts bepaalt de Verordening ruimte 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.

27. De inpasbaarheid uit artikel 3.1, derde lid van de Verordening ruimte wordt als volgt nader geduid:

Ten behoeve van het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit bevat de toelichting bij een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid een verantwoording waaruit blijkt dat:
a. in het bestemmingsplan rekening is gehouden met de gevolgen van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling voor de in het plan begrepen gronden en de naaste omgeving, in het bijzonder wat betreft de bodemkwaliteit, de waterhuishouding, de in de grond aanwezige of te verwachten monumenten, de cultuurhistorische waarden, de ecologische waarden, de aardkundige waarden en de landschappelijke waarden;
b. de omvang van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling, de omvang van de bebouwing en de beoogde functie, past in de omgeving gelet op de bestaande en toekomstige functies in de omgeving en de effecten die de ontwikkeling op die functies heeft, waaronder de effecten vanwege milieuaspecten en volksgezondheid;
c. een op de beoogde ruimtelijke ontwikkeling afgestemde afwikkeling van het personen- en goederenvervoer is verzekerd, waaronder een goede aansluiting op de aanwezige infrastructuur van weg, water of spoor, inclusief openbaar vervoer, een en ander onder onverminderd hetgeen in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer en elders in deze verordening is bepaald.

28. De toelichting bij de artikelen 6.19 en 7.20 van de Verordening ruimte zet het voorgaande nader uiteen. Uit de toelichting bij de bepalingen uit de Verordening ruimte blijkt het volgende.

29. Er wordt benadrukt dat de Verordening ruimte mogelijkheden biedt voor zonnepanelen op daken. Voor grondgebonden zonneparken bestaan er mogelijkheden in stedelijk gebied, in zoekgebieden verstedelijking en op bestaande locaties in het landelijk gebied zoals rioolzuiveringsinstallaties, stortplaatsen maar ook op vrijkomende agrarische locaties tot een omvang van 5.000 m². Vanuit de provincie gaat de voorkeur uit naar plaatsing van zonnepanelen op daken of op braakliggende gronden in of aansluitend op stedelijk gebied. Volgens de provincie heeft dat als voordeel dat zonnepanelen dicht bij de gebruiker en energiesystemen worden geplaatst, hetgeen bijdraagt aan zorgvuldig ruimtegebruik en een effectieve kostenminimalisatie.

30. Realisatie op bestaande daken in stedelijk gebied en aansluitend op stedelijk gebied waar het gaat om terrein waar niets mee wordt gedaan, heeft aldus duidelijk de

voorkeur. Maar de provincie verwacht dat dit onvoldoende zal zijn om in de behoefte te voorzien. Om die reden biedt de Verordening ruimte aanvullend de mogelijkheid om zelfstandige opstellingen van zonne-energie te ontwikkelen. Onder strikte voorwaarden zou dit kunnen worden toegestaan.

31. Voor de provincie is het van groot belang dat de noodzaak van de zelfstandige opstelling van zonnepanelen blijkt uit een gemeentelijke visie én dat de mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied en op daken onvoldoende blijken. Volgens de provincie moet er sprake zijn van een gedegen ruimtelijke onderbouwing van de behoefte aan duurzame energie en een afweging van locaties.

32. De provincie vraagt nog meer van gemeenten. Voor de provincie is het namelijk tevens van belang dat bij de afweging van locaties specifiek aandacht wordt besteed aan transformatie en meervoudig gebruik van locaties, bijvoorbeeld op vliegvelden, langs snelwegen, stortplaatsen, zuiveringsinstallaties, grond- en slibdepots, gunstig gelegen vrijkomende locaties in het buitengebied en dergelijke. De 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 maar ook dienen de belangen van zorgvuldig ruimtegebruik en kwaliteit afgewogen te worden.

33. Naarmate een ontwikkeling groter is, verwacht de provincie een grotere inspanning op het gebied van een bijdrage aan maatschappelijke doelen. Als er bijvoorbeeld in afwijking van de reguliere maximale omvang van 5.000 m² voor niet-agrarische functies een zonnepark gerealiseerd wordt van 10 hectare dient dit bij te dragen aan de sloop van vrijkomende opstallen elders.

34. Het is (onder meer) aan uw raad om thans te beoordelen of u meent dat de voorliggende aanvraag in overeenstemming is met hetgeen in de Verordening ruimte is opgenomen omtrent het toestaan van zonnevelden.

35. Binnen de Verordening ruimte zijn de betrokken gronden aangewezen als cultuurhistorisch waardevolle vlakken (gebied omgeving Zoutendijk):



36. Op deze vlakken zijn niet-agrarische functies in beginsel niet uitgesloten, mits de betreffende functie mede is gericht op behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de cultuurhistorische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden.

37. Een deel van de aanvraag betreft gronden die tevens binnen de Verordening ruimte zijn aangeduid als reservering waterberging:



38. Het gaat hier om een vertaling van het Provinciaal waterplan, waarin is bepaald dat deze gronden gebruikt dienen te worden voor het behoud van het waterbergend vermogen van het gebied. Op dit deel van de gronden zijn ingevolge artikelen 13 en 14 van de Verordening ruimte, bepaalde activiteiten niet toegestaan, omdat deze gebieden gevoelig zijn voor wateroverlast en de activiteiten ten koste kunnen gaan van het waterbergend vermogen van het gebied.

39. De aanduiding reservering waterberging is in het bestemmingsplan niet nader uitgewerkt, nu voor het gebied nog geen concrete waterbergingsopgave geldt.[3] Borging van de waterhuishoudkundige belangen vindt daarom thans niet planologisch, maar via het waterschap plaats. Bij voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen dient in overleg met het waterschap getoetst te worden dat de ontwikkeling toekomstig gebruik van het gebied voor waterberging niet onmogelijk maakt. Dergelijke ruimtelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld de realisatie van een zonnepark, worden altijd voorgelegd aan het waterschap.

Beleidskader grootschalige zonnevelden

40. Uw gemeenteraad heeft op 13 september 2018 een gemeentelijke visie vastgesteld waarin voorwaarden zijn opgenomen voor het kunnen toelaten van zonnepanelen buiten het stedelijk gebied: het Beleidskader grootschalige zonnevelden (hierna: "het Beleidskader"). Er gelden op grond van het Beleidskader niet alleen algemene

[3] *Toelichting op het bestemmingsplan Buitengebied, p. 144.*

voorwaarden die van toepassing zijn op alle initiatieven, maar ook specifieke voorwaarden die zien op initiatieven in specifieke gebieden.

41. Zoals reeds opgemerkt ziet de aanvraag op een locatie gelegen in de zeekleizone van veen en moerige gronden. De relevante voorwaarden uit het Beleidskader laten zich als volgt samenvatten:

Algemene voorwaarden:

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

Specifieke voorwaarden voor een ontwikkeling in zeekleigebied

- 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.

42. Op 28 februari 2019 heeft uw raad het Beleidskader gewijzigd. Kort gezegd is maximaal 10 hectare tot 1 januari 2021 in het buitengebied beschikbaar voor het ontwikkelen van zonnevelden. Uw raad heeft hierbij een overgangsregeling vastgesteld omwille van de belangen van aanvragers die ten tijde van het indienen van de aanvraag uitgingen van het Beleidskader waarin maximaal 150 hectare was opgenomen. Uit de overgangsregeling volgt dat aanvragen voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een zonnepark die tussen 27 september 2018 en 1 februari 2019 zijn ingediend en die uiterlijk op 28 februari 2019 volledig en ontvankelijk zijn, zullen worden beoordeeld aan de hand van het Beleidskader zoals dat luidde van 27 september 2018 tot 28 februari 2019.

43. Het zij opgemerkt dat het in dit geval niet gaat om een aanvraag die tussen 27 september 2018 en 1 februari 2019 is ingediend. De aanvraag is ingediend toen het Beleidskader nog niet in werking was getreden. De overgangsregeling heeft om deze reden geen betrekking op de voorliggende aanvraag. Omdat de aanvraag een ontwikkeling van minder dan 10 hectare betreft, is deze niet zonder meer in strijd met het Beleidskader. Er zal getoetst moeten worden aan de voorwaarden uit het Beleidskader.

Structuurvisie landschappelijke kwaliteit buitengebied

44. Naast het Beleidskader heeft tevens de gemeentelijke structuurvisie Landschappelijke kwaliteit buitengebied d.d. 13 maart 2014 te gelden. Ook daarin zijn voorwaarden opgenomen.

45. 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 verbetering van landschappelijke kwaliteit worden aangetoond.

46. 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

47. 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

48. 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).

Samenvattend

49. Zonneparken zijn gelet op de beschreven geldende regelgeving en het vigerende beleid niet zonder meer toegestaan. Een aanvraag kan dus niet vanzelf leiden tot een omgevingsvergunning. Een aangevraagd initiatief kan slechts worden toegestaan als het voldoet aan de hierboven weergegeven strikte vereisten. Bovendien geldt in algemene zin dat een project slechts kan worden toegestaan als het in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

V. Kenmerken van de voorliggende aanvraag Horenhilseweg te Hooge Zwaluwe

50. In het kader van de beoordeling van de aanvraag dient bezien te worden in hoeverre uw raad meent dat het project – mede gelet op het hiervoor genoemde beleid en de regelgeving – vergund kan worden. Daarvoor is de inhoud van de aanvraag uiteraard van groot belang. Teneinde uw raad in staat te stellen om te beoordelen of u meent dat het aangevraagde project vergund moet worden, geeft het college weer welke kenmerken het project bezit. In het navolgende wordt een aantal belangrijke elementen afkomstig uit de aanvraag samengevat weergegeven.

- Het aangevraagde zonnepark bestaat uit circa negen hectare aan zonnepanelen met een vermogen van circa 8,6 Mega Watt piek (MWp). Hiermee wordt ca. 7.740 Mega Watt per uur (MWh) groene stroom geproduceerd. Dit dekt de behoefte voor ongeveer 2.600 huishoudens.
- Tegen de zuidwestkant van de gronden is een inkoopstation voorzien. Het station wordt bekleed met hout. Te midden van het zonneveld zijn drie omvormer-stations beoogd met een hoogte van 2,4 meter. Deze worden tevens bekleed met hout.
- De voorgenomen aansluiting van het aangevraagde zonnepark moet plaatsvinden op het verderop gelegen middenstation van Enexis in Lage Zwaluwe. Tussen de ontwikkelaar en Enexis lijkt nog geen overeenkomst te zijn gesloten voor levering van de opgewekte energie aan het bestaande netwerk.
- Door het aanbrengen van slimme beplanting wordt in het plan voorzien dat de bodem van het zonneveld CO_2 zal opvangen uit de lucht en opslaan in de bodem via de koolstof in de biomassa. Per jaar kunnen op deze wijze enkele tonnen CO_2 per hectare worden vastgelegd in de bodem.
- Onderdeel van het plan is natuurcompensatie ter grootte van 10% van het zonneveld. Ook bestaat het voornemen om het zonneveld rondom in te zaaien met bloemrijk grasland. De velden onder de panelen worden een extensief beheerde weide. Schapen zorgen voor begrazing tussen de panelen. Rondom het zonneveld wordt rietvegetatie toegepast.
- Met het zonnepark wordt een nieuwe recreatieve (TOP) route aangelegd voor fietsers en voetgangers. De strook waar dit pad doorheen loopt wordt ingezaaid als een zogeheten pluktuin.
- Aan de westkant van het zonneveld wordt een informatiepunt geplaatst, bevattende informatie over het zonnepark en de natuur in en om het veld.
- De maatschappelijke meerwaarde bestaat volgens de ruimtelijke onderbouwing uit (1) de groene stroom productie, (2) CO_2 reductie door het voorkomen

fossiele uitstoot, (3) CO_2 reductie door opslag van koolstofdioxide in de bodem, (4) het feit dat bewoners en bedrijven de mogelijkheid is geboden om te participeren in het zonnepark met een rente oplopend tot 5% op jaarbasis en het aanbieden van kleine stukjes energieopwekking in het park tegen een aantrekkelijk rendement, (5) voor onderhoud (onder meer) mensen met afstand tot de arbeidsmarkt zullen participeren, (6) nieuwe natuur te creëren in en om het plangebied, (7) het feit dat de grond van het zonneveld mede als landbouwgrond zal worden gebruikt, doordat schapen ter plaatse zullen grazen, (8) de aanleg van het nieuwe fiets- en wandelpad en (9) het plaatsen van informatieborden over achtergrond, nut en noodzaak van het zonnepark.

- De zonnepanelen hebben een maximale hoogte van 2 meter. De panelen worden in rijen van 4 onder een hoek van 15 graden geplaatst. De panelen worden evenwijdig aan de zuidgrens van het veld gelegd. Bijbehorende voorzieningen worden niet hoger gebouwd dan 2,5 meter en worden aan het zicht onttrokken door houten omkleding.
- Bij de aanvraag is geen waterparagraaf ingediend. Het is daarom niet bekend of de initiatiefnemer al in overleg is getreden met het waterschap Brabantse Delta.
- Er is een ecologische toets uitgevoerd door BTL Advies d.d. 5 december 2018 waaruit volgt dat – met het nemen van maatregelen – het aangevraagde project niet zal leiden tot aantasting van natuurwaarden en dat flora en fauna vermoedelijk geen belemmering zullen inhouden voor de uitvoerbaarheid van het project. Er is geen standaard monitoringsprotocol gevoegd bij de aanvraag.
- Het ontwerp van de landschappelijke inpassing (het landschapsplan) is opgenomen in het document 'Landschapsontwerp Zonneveld Horenhilsedijk Hooge Zwaluwe' d.d. 27 februari 2019 2018 van Re-Creatio. Uitgangspunt is dat het bestaande landschap wordt gerespecteerd. Niettemin zal het met de komst van het zonnepark het open karakter van het gebied deels worden vervangen. In plaats daarvan wordt rondom het veld wordt een hekwerk van natuurlijke materialen geplaatst.
- De omvang en diepte van de toekomstige ingrepen zijn vooralsnog niet bekend. Uit het archeologisch bureauonderzoek van Transect d.d. 7 december 2018 blijkt dat in het plangebied hoofdzakelijk sprake is van een lage archeologische verwachting tot een diepte van 2,0-4,0 meter. Vanaf die diepte kunnen theoretisch gezien archeologische resten uit het Paleolithicum-Neolithicum aanwezig zijn. Hierop geldt een middelhoge archeologische verwachting.

Impressie planlocatie van de huidige situatie:





Impressie na realisering van zonnepark:





VI. Beoordeling aanvraag aan de hand van het Beleidskader

51. Het college geeft uw raad in overweging om te beoordelen in hoeverre u meent dat de aanvraag in overeenstemming is met de voorwaarden die in het Beleidskader zijn opgenomen. Uw raad kan vervolgens, alles in ogenschouw nemende, zelfstandig beoordelen of het project kan worden toegestaan. Hoe hoger de aanvraag scoort op de voorwaarden uit het Beleidskader, hoe beter verdedigbaar het besluit tot het toestaan van het zonnepark zal zijn.

52. In het navolgende worden de voorwaarden uit het Beleidskader weergegeven, gevolgd door een beschrijving van de wijze waarop de aanvraag ingaat op de voorwaarde. Het college heeft getracht om zo objectief mogelijk weer te geven in hoeverre de aanvraag beantwoordt aan de gestelde voorwaarden.

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

53. De maatschappelijke meerwaarde die wordt genoemd in de ruimtelijke onderbouwing ziet niet op deze specifieke locatie. De aangegeven meerwaarde zal ook aan de orde zijn op andere locaties in het buitengebied van de gemeente. Van een duidelijke meerwaarde voor deze omgeving is niet gebleken. Het project bestaat uit het bebouwen van thans onbebouwd gebied gedurende 25 jaar. Het plangebied is door de provincie aangewezen voor het behoud van cultuurhistorische waarden. Uit de aanvraag volgt niet op welke wijze deze waarden beschermd blijven bij de uitvoering van het project.

- *Het initiatief moet 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.*

54. Het project ziet op een omvangrijk zonnepark gedeeltelijk omringt met een rietkraag. Hoewel het de bedoeling is om nieuw landschap aan te leggen, 10% van het totale projectgebied, zal het project per saldo leiden tot verlies van onbebouwde agrarische gronden. Er wordt een vrij zone van vijf meter aangehouden, met bloemrijk gras. Ook zal akkerbloemenvegetatie worden aangelegd. De inpassing daarvan betreft een relatief klein gedeelte van het plangebied. Van een duidelijke kwaliteitsverbetering van het landschap is daardoor niet gebleken. Het lijkt er eerder op dat de gevolgen van het project worden beperkt, niet dat er sprake is van een verbetering van de omgeving. Zo gaat het bijvoorbeeld niet om de herontwikkeling van in

verval/onbruik geraakte gronden. Hiernaast zorgt het project voor een verharding van het landschap door de aanleg van een schelpenpad van vijfhonderd meter lang.

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

55. Uit de aanvraag blijkt dat het zonneveld prominent te zien zal zijn vanaf openbare wegen. Op geen enkele wijze zal worden getracht om het zonneveld aan het zicht te onttrekken. Hierdoor zal lichtschittering voor de omgeving niet worden voorkomen. Tegen de zuidwestkant worden inkoopstations geplaatst ten behoeve van de aansluiting. De stations worden bekleed met hout, maar zijn daardoor niet minder opvallend. Niet is duidelijk hoe de drie omvormerstations te midden van het zonneveld worden gecamoufleerd.

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

56. Het gaat hier om een locatie op een afstand van ongeveer 800 meter tot de kern Hooge Zwaluwe. Er kan hier niet gesproken worden van een locatie in of aansluitend aan stedelijk gebied of rondom een woonkern. Het gaat hier om een ontwikkeling in het midden van agrarisch gebied.

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

57. De afstand van het zonnepark tot het meest nabijgelegen gelegen energiepunt van Enexis in Lage Zwaluwe bedraagt circa 1.700 meter. Hierdoor moet een over relatief grote afstand kabels worden aangelegd ter realisatie van het zonnepark.

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

58. De afstand tot grote afnemers is groot. De kern Hooge Zwaluwe ligt op een afstand van ongeveer 800 meter. De kern telt slechts ongeveer 715 huishoudens. Van een geringe afstand tot grote afnemers is geen sprake. Als de schaal/capaciteit van het zonnepark kleiner zou zijn, dan zou wellicht wel gesproken kunnen worden van een relatief kleine afstand tot grote afnemers.

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

59. Het zonnepark ligt niet nabij (al dan niet toekomstige) windmolens.

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

60. Het geprojecteerde zonneveld ligt niet binnen een in het Beleidskader aangewezen uitgesloten gebied.

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

Uit de aanvraag blijkt niet op welke wijze de beveiliging van het zonnepark in het landschap is vormgegeven zodat er geen hekwerken zichtbaar zijn. Rondom het zonnepark zal deels een schapenhek worden geplaatst. Niet is duidelijk het hekwerk van het zicht wordt onttrokken.

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

61. Het schapenhek dat is voorzien vormt geen barrière voor aanwezige dieren.

- *Zonnepanelen zijn niet hoger dan 2 meter.*

62. De ruimtelijke inpassing toont dat de zonnepanelen niet hoger zullen zijn dan twee meter.

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

63. Midden in het zonneveld worden drie omvormerstations geplaatst. Deze zijn 6 x 3 meter groot en 2,4 meter hoog.

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

64. Uit de aanvraag volgt niet dat de zonnepanelen slechts zeer beperkt zichtbaar zijn. Er wordt volstaan met een beperkte schets.

- *Het zonnepark mag niet leiden tot lichtoverlast.*

65. In de aanvraag wordt niet gesteld dat het zonnepark niet zal leiden tot lichtoverlast.

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

66. Uit de aanvraag volgt niet dat het zonnepark niet leidt tot overlast voor het verkeer.

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

67. Uit de aanvraag blijkt niet concreet dat het zonnepark een bijdrage zal leveren aan de ecologische betekenis. Een deel van het landschap zal voor recreatief gebruik toegankelijker worden door de aanleg van een fiets- en wandelpad. Ook zal een informatiebord en een wandelpad aanwezig zijn. Het zonneveld zelf wordt niet toegankelijk, in de zin dat het niet mogelijk lijkt om tussen het zonneveld te wandelen. Tevens is de mogelijkheid om de zuid- en oostkant van het zonnepark te bewandelen beperkt.

- *Nu het plan is geprojecteerd in een zeekleigebied is het bestaande landschap ter plaatse het uitgangspunt, hetzij open en besloten. Ook moet rekening worden gehouden met bestaande elementen.*

68. Bij het ontwerp van het zonnepark lijkt rekening te zijn gehouden met omliggende

bebossing en singels. Ook worden bestaande sloten behouden. Hiernaast zorgen schapen zorgen voor begrazing tussen de panelen, zodat dubbelgebruik van de grond mogelijk is. De nieuwe beplanting op het erf is streekeigen.

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

69. In de aanvraag is te vinden dat rondom het park rietkragen met een incidenteel lage houtsingel worden toegepast.

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

70. In de aanvraag staat dat te gebruiken struiken in de houtsingel bijvoorbeeld wilgen zijn.

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

71. 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. De bouwvlakken zijn enigszins regelmatig gevormd.

72. Het is aan uw raad om de passendheid van het aangevraagde project binnen het Beleidskader (beoordeeld aan de hand van de voorwaarden) mee te wegen bij uw beslissing omtrent het geven van een vvgb. Het college meent dat de voorliggende aanvraag matig scoort op de bovengenoemde voorwaarden uit het Beleidskader.

VII. Passendheid van het project binnen het overige beleid en de overige regelgeving, zoals als onder meer opgenomen in de Verordening ruimte

73. Zoals in het voorgaande reeds is benadrukt, kan een vvgb door uw raad slechts worden verstrekt voor een project dat in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. In het voorgaande is reeds toegelicht dat uit het geldende bestemmingsplan 'Buitengebied' volgt dat wijziging van agrarische functies naar niet-agrarische functies in beginsel niet wordt toegestaan vanwege het belang om de agrarische functie van het buitengebied te behouden. In dat kader wordt nieuwe bebouwing in beginsel eveneens niet toegestaan. Het toestaan van een zonnepark vermindert de agrarische functie van het gebied. Tevens is de openheid van het landschap een te beschermen (landschaps)waarde in het bestemmingsplan. Uit de aanvraag volgt dat de openheid van het landschap afneemt door het zonnepark. Het college legt uw raad voor om deze (bestemmingsplan)aspecten af te wegen bij uw beoordeling omtrent de voorliggende aanvraag.

74. Ter invulling van wat onder een goede ruimtelijke ordening wordt verstaan, is voorts de inhoud van de Verordening ruimte van groot belang. De provinciale ruimtelijke verordening is namelijk, op grond van artikel 4.1, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: "Wro"), met het oog op een goede ruimtelijke ordening vastgesteld en is aan te merken als een wezenlijk onderdeel van het provinciale ruimtelijk

beleid. De Verordening ruimte is aldus een codificatie van hetgeen op provinciaal niveau wordt verstaan onder een goede ruimtelijke ordening waaraan de raad niet zonder meer voorbij kan gaan.

75. Op provinciaal niveau is bepaald dat nieuwe (niet-agrarische) bebouwing in het buitengebied in beginsel niet is toegestaan. Bij de beoordeling van de raad of een ontwikkeling in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening is dit relevant. De raad is namelijk ook gehouden om acht te slaan op de Verordening ruimte bij besluiten als het onderhavige.[4] In de Verordening ruimte hebben provinciale staten bepaald dat ter plaatse te beschermen waarden aanwezig zijn, hetgeen de aangevraagde nieuwe bebouwing in beginsel uitsluit. Uit de Verordening ruimte valt af te leiden dat het provinciaal beleid er in beginsel op is gericht om dergelijke nieuwe bebouwing niet toe te laten.

76. Het is aan uw raad om te bepalen of u meent dat de voorliggende ontwikkeling voldoende maatschappelijke meerwaarde heeft (aan de hand van de door de Verordening ruimte gestelde gezichtspunten) en of de ontwikkeling voldoende inpasbaar is in de omgeving (wederom aan de hand van de door de Verordening ruimte gestelde gezichtspunten). Daarbij is het van belang dat u zich ervan heeft vergewist dat de mate van meervoudig ruimtegebruik voldoende is, dat de maatregelen die getroffen worden om de impact op de omgeving te beperken voldoende zijn en dat er een voldoende bijdrage wordt geleverd aan maatschappelijke doelen. Hierbij heeft te gelden dat grotere ontwikkelingen meer moeten bijdragen aan maatschappelijke doelen. Gelet op de omvang van het voorliggende project – 10,2 hectare – betreft het hier volgens het college een relatief grote ontwikkeling. Het is aan uw raad om te beoordelen of er een proportionele bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van maatschappelijke doelen. Het college is daar niet van overtuigd.

77. Uit de bij de Verordening ruimte behorende toelichting volgt dat er - kort gezegd - een voorkeur bestaat voor zonnepanelen in en aansluitend op stedelijk gebied. In de voorliggende aanvraag wordt niet gemotiveerd dat er in dit geval onvoldoende mogelijkheden bestaan binnen stedelijk gebied en op daken. Van nut en noodzaak is hier niet gebleken. Evenwel kunt u tot het geven van een vvgb besluiten indien u meent dat de voorliggende grootschalige ontwikkeling in het buitengebied verantwoord is. In dat kader is het vereist dat u van oordeel bent dat er onvoldoende mogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied en op daken bestaan dan wel dat er volgens u andere redenen bestaan om de ontwikkeling toch toe te staan.

VIII. Het bestaan van maatschappelijke weerstand tegen het project

78. De raad dient bij het nemen van de beslissing omtrent het geven van een vvgb aandacht te besteden aan de weerstand van derden tegen het aangevraagde project. Het is hier relevant dat (onder meer) bewoners(verenigingen) uit Drimmelen hun onvrede hebben geuit over het oprichten van zonnevelden in het buitengebied. De maatschappelijke weerstand tegen het realiseren van zonnevelden in het buitengebied is groot te noemen. Deze weerstand heeft eraan bijgedragen dat uw raad een meer behoudend Beleidskader heeft vastgesteld op 28 februari 2019. Dergelijke weerstand is niet zonder betekenis bij het nemen van een planologisch besluit.

[4] 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.

79. De beoordeling van de maatschappelijke aanvaardbaarheid hangt nauw samen met de verplichting tot afweging van de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen, die in het kader van elk besluit moet plaatsvinden op grond van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij het nemen van een planologisch besluit (zoals het besluit omtrent het afwijken van het bestemmingsplan) moet aandacht worden besteed aan de maatschappelijke gevolgen hiervan, zoals de vraag of het besluit of onderdelen daarvan maatschappelijk aanvaardbaar zijn, ofwel of er wel voldoende draagvlak bestaat voor de ontwikkeling. Dit volgt uit artikel 3.1.6, eerste lid aanhef en onder f van het Besluit ruimtelijke ordening in samenhang bezien met artikel 5.20 van het Besluit omgevingsrecht.

80. Een bestuursorgaan (zoals hier de gemeenteraad) heeft een grote mate van beleidsvrijheid bij het nemen van een planologisch besluit. Naarmate er meer maatschappelijke weerstand tegen een ontwikkeling bestaat, zou dit een reden kunnen opleveren om af te zien van het toestaan van die ontwikkeling.[5] Een dergelijke weerstand kan, mits gefundeerd, een reden opleveren om een ontwikkeling niet toe te staan. De weerstand brengt op zichzelf echter niet zonder meer met zich dat de raad moet afzien van het verstrekken van een vvgb.

81. In dit geval bestaat er een grote maatschappelijke weerstand tegen zonneparken in het buitengebied. Het is aan de raad, ook vanuit zijn hoedanigheid als volksvertegenwoordigend orgaan, om het maatschappelijk draagvlak te betrekken/af te wegen bij het nemen van een beslissing.

82. Het is bovendien van belang dat ook uw raad herhaaldelijk – recentelijk nog in de raadsvergadering van 28 februari 2019 – heeft aangegeven zonneparken niet op voorhand onvoorwaardelijk te steunen. Uiteraard dient uw raad de (economische) belangen van de ontwikkelaar van het project en de eigenaar van de gronden mee te wegen bij het besluit omtrent de vvgb. Zij hebben er belang bij dat het project wel wordt verwezenlijkt. Het college verzoekt u om deze belangen af te wegen tegen de andere betrokken belangen.

IX. Afsluitend

83. Het college verzoekt uw raad om een besluit te nemen omtrent het geven van een vvgb. Het college geeft uw raad in overweging om de vvgb te weigeren voor deze aanvraag. Als u er evenwel voor kiest om niet in te stemmen het voorstel, dan is het aan het college om tot een gewijzigd raadsvoorstel te komen.

BESLUIT

Gelet op hetgeen is overwogen in het raadsvoorstel en overwegende:

- *dat een afwijking van het bestemmingsplan 'Buitengebied' in dit geval niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening;*
- *dat er sprake is van een ontoereikende maatschappelijke meerwaarde (gelet op de mate van meervoudig ruimtegebruik, de maatregelen die getroffen worden om de impact op de omgeving te beperken en de bijdrage die wordt*

[5] *Zie onder meer ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3182, r.o. 2.4.*

geleverd aan maatschappelijke doelen), dat de ontwikkeling onvoldoende inpasbaar is in de omgeving en niet in overeenstemming is met de Verordening ruimte;

- *dat het aangevraagde project onvoldoende past binnen het Beleidskader dan wel onvoldoende in overeenstemming is met de daarin opgenomen voorwaarden en daardoor niet in overeenstemming met artikel 7.20, derde lid, van de Verordening ruimte;*
- *dat niet of onvoldoende wordt voldaan aan de uitgangspunten uit de Structuurvisie landschappelijke kwaliteit buitengebied, de Structuurvisie 2033 en de Visie Duurzaamheid 2040;*
- *mede in aanmerking nemende de maatschappelijke weerstand tegen het project;*
- *dit alles afwegende tegen de belangen van de aanvrager van het project dan wel de eigenaar van de gronden;*

besluit de raad van de gemeente Drimmelen de verklaring van geen bedenkingen voor het project Zonnepark Horenhilsedijk te Hooge Zwaluwe te weigeren.

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Drimmelen in zijn openbare vergadering 12 september 2019.