MEMO

Aan : Jan de Rooij (Culemborg)
Van : Shanna Derksen, Simon de Graaff, Anke Nijenhuis
Datum : 4 december 2025
Inzake : Gemeente Culemborg – Advies bezwaar zonnevelden

---

1 Inleiding

1.1 Op 15 en 16 april 2025 heeft het college van burgemeester en wethouders van Culemborg (“**College**”) besloten twee aanvragen om omgevingsvergunningen voor het realiseren van de zonnevelden Pavijen[1] en Prijsche Wetering[2] te weigeren (“**Weigering**”). Tegen deze besluiten heeft initiatiefnemer (“**Initiatiefnemer**”)[3] bezwaar gemaakt. De bezwaarschriftencommissie heeft op 23 oktober 2025 geadviseerd om de bezwaren gegrond te verklaren en de omgevingsvergunningen te verlenen. De bezwaarschriftencommissie meent onder meer dat de projecten niet in strijd zijn met het Omgevingsplan gemeente Culemborg (“**Omgevingsplan**”). Het College heeft ons gevraagd om het advies van de bezwaarschriftencommissie te toetsen en daarop te reflecteren.

1.2 Het College heeft ons verzocht te onderzoeken of sprake is van strijd met het Omgevingsplan, te beoordelen of de Weigering op een juiste wijze tot stand is gekomen en welke inhoudelijke argumenten aangevoerd kunnen worden om de Weigering in stand te laten. Ook is gevraagd aanbevelingen te geven waar mogelijk. Vooruitlopend op de inhoudelijke bespreking van voornoemde punten, geven wij eerst een samenvatting van onze conclusies en aanbevelingen.

2 Samenvatting en aanbeveling

2.1 De aanleg van de zonnevelden is in strijd met het Omgevingsplan. Dit komt (kortweg) doordat de zonnevelden de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van de Nieuwe Hollandse Waterlinie (“**NHW**”) aantasten. Daarom heeft Initiatiefnemer omgevingsvergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (“**BOPA**”) nodig voor de zonnevelden. De bezwaarschriftencommissie heeft dit ten onrechte niet onderkend. Het College kan omgevingsvergunningen voor de BOPA niet verlenen, omdat:

1 Initiatiefnemer geen participatie heeft uitgevoerd ter voorbereiding van zijn aanvragen terwijl dit wel verplicht is gesteld door de gemeenteraad;

---

[1] Zonneveld Pavijen is voorzien op de percelen kadastraal bekend gemeente Culemborg, sectie N, nummers 219 en 2593, nabij het adres Wethouder Schoutenweg 6 te Culemborg.
[2] Zonneveld Prijsche Wetering is voorzien op de percelen kadastraal bekend gemeente Culemborg, sectie L, nummers 497 en 499, nabij het adres Zoowijkseweg 2 te Culemborg.
[3] De aanvragen voor de twee zonnevelden zijn door twee rechtspersonen ingediend (Zonnepark Pavijen B.V. respectievelijk Zonnepark Prijsche Wetering B.V.). Deze twee rechtspersonen zijn allebei van de Deense rechtspersoon EE Netherlands Aps. Om die reden wordt in dit memo van één initiatiefnemer gesproken.

2 het college van gedeputeerde staten van Gelderland een instemmings- en adviesrecht heeft en haar instemming weigert;

3 de aanleg van zonnevelden niet in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (omdat de zonnevelden de NHW sterk aantasten, en buitenproportioneel groot zijn voor Culemborg), en;

4 de aanleg van zonnevelden in strijd is met instructieregels van het Rijk en de provincie, omdat de zonnevelden een aantasting vormen van het aanwezige cultureel erfgoed, de universele waarden van de NHW en de kernkwaliteiten van de NHW.

2.2 Gelet hierop, bevelen wij aan dat het College het bezwaar van Initiatiefnemer ongegrond verklaart en zijn besluit tot weigering van de omgevingsvergunningen in stand laat, in afwijking van het advies van de bezwaarschriftencommissie. Gelet op de beschikbare informatie, sluiten wij niet uit dat Initiatiefnemer een beroepsprocedure zal starten tegen de ongegrondverklaring van haar bezwaar. Om die reden bevelen wij het College aan om:

1 als het College zich in de beslissing op bezwaar wil beroepen op de strijdigheid met artikel 4.1.1, onder h, van het bestemmingsplan “Buitengebied” en/of artikel 2.1, onder a, van het bestemmingsplan “Parapluplan Nieuwe Hollandse Waterlinie”, een nieuwe motivering te laten opstellen voor de stelling dat de zonnevelden de cultuurhistorische en landschappelijke waarden, uitzonderlijke universele waarden en/of kernkwaliteiten van de NHW aantasten;

2 zich in de beslissing op bezwaar niet te baseren op strijdigheid van de zonnevelden met de nadere eisen die gelden op grond van artikel 31 van het bestemmingsplan “Buitengebied”;

3 de Gemeenteraad om advies te vragen over de verlening van de omgevingsvergunningen voor de zonnevelden; *en*

4 zich te beroepen op de weigering van instemming van het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland (“**GS**”) zoals verwoord in de brieven van 22 april 2025 en 3 december 2025

2.3 Desgewenst kunnen wij de nieuw op te stellen beslissing op bezwaar beoordelen of meehelpen met de formulering van de nieuwe beslissing op bezwaar teneinde ervoor te zorgen dat risico’s in een beroepsprocedure zoveel mogelijk worden gemitigeerd.

3 Juridische beoordeling omgevingsplan

3.1 Om te beoordelen of het College de aangevraagde omgevingsvergunningen kan/moet weigeren, is de vraag relevant of de projecten in overeenstemming zijn met het Omgevingsplan. Op de locatie van beide zonnevelden gelden (voor zover relevant) de bestemmingsplannen "Buitengebied" ("**Bestemmingsplan**") en "Parapluplan Nieuwe Hollandse Waterlinie" ("**Parapluplan**"). Deze bestemmingsplannen maken onderdeel uit van het tijdelijk deel van het Omgevingsplan. Als de projecten niet in overeenstemming zijn met het Omgevingsplan (en daarmee dus de onderliggende bestemmingsplannen), dan worden de aangevraagde omgevingsvergunningen aangemerkt als een BOPA.

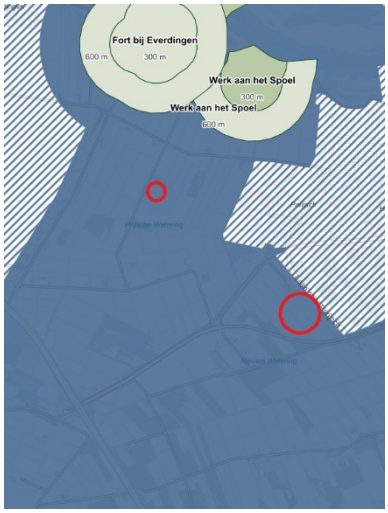
3.2 Wij merken in dit verband op dat wij uit de Weigering opmaken dat het College van mening is/was dat een BOPA is aangevraagd, terwijl in de toelichting behorende bij de omgevingsvergunningaanvragen gesproken wordt over het aanvragen van een technische bouwactiviteit. In het navolgende toetsen wij enkel of een BOPA nodig is en gaan wij ervan uit dat de aanvragen op deze activiteit zien. Wij gaan niet in op de technische bouwactiviteit.

<u>De zonnevelden zijn in strijd met het Bestemmingsplan</u>

3.3 Op grond van het Bestemmingsplan hebben beide locaties (voor zover relevant) de bestemming 'Agrarisch met waarden – Landschap 2'. Gronden met deze bestemming mogen gebruikt worden voor onder meer "*de opwekking van duurzame energie in de vorm van zonne-energie* (…)" (artikel 4.1.1, onder m, Bestemmingsplan). De projecten zien op de aanleg van zonnevelden en zijn daarmee bedoeld voor de opwekking van zonne-energie. De projecten zijn daarom in overeenstemming met artikel 4.1.1, onder m, Bestemmingsplan. Wij merken op dat het College voornoemde planregel niet heeft betrokken in de Weigering. De bezwaarschriftencommissie is wel op deze planregel ingegaan en heeft ook geoordeeld dat de projecten hiermee in overeenstemming zijn. In zoverre is het oordeel van de bezwaarschriftencommissie juist.

3.4 De gronden met de bestemming 'Agrarisch met waarden – Landschap 2' zijn echter ook bestemd voor "*het behoud, bescherming en herstel van de cultuurhistorische en landschappelijke waarden van de komgebieden en de Nieuwe Hollandse Waterlinie*" (artikel 4.1.1, onder h, Bestemmingsplan). In de Weigering noch in het advies van de bezwaarschriftencommissie wordt op deze planregel ingegaan. Een toets van de projecten aan deze planregel heeft niet plaatsgevonden. Wij zien goede gronden om te betogen dat de projecten in strijd zijn met deze planregel. Wij lichten dat toe.

3.5 Uit de plantoelichting van het Bestemmingsplan blijkt dat het de bedoeling van de planwetgever is geweest om met deze regel de specifieke kenmerken van het landschap te beschermen door ontwikkelingen die mogelijk een effect hebben op de kernkwaliteiten van het landschap te verbieden.[4] De bezwaarschriftencommissie gaat niet in op dit onderdeel van artikel 4.1.1, terwijl beide locaties onderdeel uitmaken van het NHW. Dat de locaties zijn gelegen binnen de NHW is te zien op de kaart rechts, waar de locaties rood zijn omcirkeld en het gebied NHW blauw is gemarkeerd.[5]



3.6 De NHW was een belangrijke militaire verdedigingslinie die delen van Nederland van grofweg 1870 tot 1945 beschermde. De NHW is daarom aangemerkt als nationaal landschap met als voornaamste kenmerk (naast de aanwezigheid van de bijzondere militaire bouwwerken) het groene en open karakter.[6] Het deel van de NHW dat hier relevant is, is bovendien in 2021 aangemerkt als UNESCO-werelderfgoed. De UNESCO-omschrijving van dit gebied vermeldt dat de integriteit en authenticiteit van de erfgoedwaarden van dit gebied goed bewaard is gebleven, doordat er weinig ruimtelijke ontwikkelingen voorzien waren in dit gebied na uitgebruikname. Daardoor is "*de karakteristieke openheid*" in stand gebleven.[7] Op de website van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed staat tot slot dat de cultuurhistorische waarde van de NHW zit in "*de unieke combinatie van deze bouwwerken* [kazematten, groepsschuilplaatsen, sluizen, stuwen, tankversperringen en drinkwaterreservoirs] *en het open landschap van inundatievelden en schootsvelden*".[8] Samengevat, zijn (1) de onbebouwde rust en (2) openheid en (3) groene karakter van de NHW de voornaamste kernwaarden van de NHW, samen met de aanwezigheid van militaire bouwwerken. Het belang van die openheid is, naast in de hiervoor genoemde omschrijvingen van de NHW, ook terug te vinden in de plantoelichting van het Bestemmingsplan. In de plantoelichting staat namelijk dat de NHW gekenmerkt wordt "*als samenhangend en herkenbaar geheel van moerasgebied en open (weidevogel-)graslanden*" en waarin de kernkwaliteiten "*groen en overwegend rustig karakter*" en "*openheid*" centraal staan.[9]

[4] Zie paragraaf 6.5 van de plantoelichting bij het Bestemmingsplan.
[5] De kaart van de Nieuwe Hollandse Waterlinie is te zien op een webomgeving van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed: https://rce.webgispublisher.nl/Viewer.aspx?map=Openheid-en-Overbouwing-in-Werelderfgoed.
[6] Zie voor een omschrijving van dit nationaal landschap: https://www.clo.nl/indicatoren/nl149501-nationaal-landschap-nieuwe-hollandse-waterlinie en een studie van dit landschap door Wageningen University & Research 'De Nieuwe Hollandse Waterlinie. Van concept naar uitvoering', in TOPOS / 03 / 2006, blzs. 17 en 18.
[7] Zie voor de omschrijving van UNESCO: https://whc.unesco.org/en/list/759.
[8] Zie https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/militair-erfgoed/erfgoed-per-periode/nieuwe-hollandse-waterlinie.
[9] Zie de plantoelichting bij het Bestemmingsplan, blzs. 14, 16 en 39 tot en met 41.

3.7 Hoewel het College de projecten niet heeft getoetst aan artikel 4.1.1, onder h, Bestemmingsplan, bevat de Weigering wel een onderbouwing dat de projecten de kernkwaliteiten van de NHW aantasten.[10]

3.8 Bovendien wijzen wij op de brieven van 22 april 2025 en 3 december 2025 waarin GS heeft aangegeven dat zij niet kunnen instemmen met de aanleg van de zonnevelden. GS wijzen erop dat nieuwe ruimtelijke initiatieven zorgvuldig moeten worden afgewogen tegen de kernkwaliteiten van de NHW. De kernkwaliteiten mogen niet worden aangetast. GS overwegen onder meer:

> "*Voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie is het van belang om de kernkwaliteiten in stand te houden of te versterken. Zodat de uitzonderlijke universele waarde van het werelderfgoed Hollandse Waterlinies blijven bestaan. Het bouwen van zonneparken op de planlocaties tast het waterlinielandschap aan. Daarom stemmen wij niet in.*"[11]
>
> en
>
> *"Grotere gebiedsvreemde ontwikkelingen tasten de authenticiteit van de historische inundatiekom aan. Juist omdat de relatieve openheid hier de belangrijkste cultuurhistorische en landschappelijke waarde is, is het van belang dat daar voldoende rekening mee gehouden wordt. De twee zonneparken op deze locaties in deze omvang gaat ten koste van de kernkwaliteiten. In de Omgevingsverordening Gelderland geeft artikel 5.47 aan dat aantasting van de kernkwaliteiten niet toegestaan is."*[12]

3.9 Samenvattend, hebben zowel het College als GS onderbouwd dat de aanleg van zonnevelden de kernkwaliteiten van de NHW aantasten. Om die reden hebben wij in randnummer 3. e.v. aangegeven dat er goede gronden zijn om te betogen dat de projecten in strijd zijn met het Bestemmingsplan. Als het College zich in de beslissing op bezwaar wil beroepen op de strijdigheid met artikel 4.1.1, onder h, Bestemmingsplan dan bevelen wij aan niet enkel te verwijzen naar de motivering van het College in de Weigering en het weigeren van de instemming van GS in de brieven van 22 april 2025 en 3 december 2025, maar ook om een nieuwe motivering te laten opstellen door het College. De onderbouwing van het College in de Weigering ziet namelijk op een ander bestemmingsplan (het Parapluplan). Een deugdelijke(re) motivering is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de te nemen beslissing op bezwaar in rechte in stand zal blijven.

[10] Zie pagina 8 van de Weigering.
[11] Brief d.d. 22 april 2025, kenmerk 2025-003785.
[12] Brief d.d. 3 december 2025, kenmerk 2025-015426.

De zonnevelden zijn in strijd met het Parapluplan

3.10 Onder het Parapluplan hebben beide locaties de bestemming ‘Waarde – Nieuwe Hollandse Waterlinie’ en de gebiedsaanduiding ‘overige zone – inundatiekommen’. Gronden met de bestemming ‘Waarde – Nieuwe Hollandse Waterlinie’ zijn op grond van artikel 2.1, onder a, Parapluplan mede bestemd voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van het erfgoed van uitzonderlijke universele waarde van de NHW (zoals benoemd in bijlage 1 bij het Parapluplan). Deze universele waarden bestaan in ieder geval uit, onder andere, een grote openheid van het gebied en een groen en overwegend rustig karakter.[13] Gelet op randnummers 3.5 tot en met 3.9, zijn er ook ten aanzien van het Parapluplan goede gronden om te betogen dat de aanleg van de zonnevelden in strijd is met artikel 2.1, onder a, Parapluplan. De zonnevelden doen namelijk significant afbreuk aan de genoemde universele waarden van de NHW.

De zonnevelden zijn in strijd met de nadere eisen

3.11 In artikel 31 van het Bestemmingsplan is aan het College de bevoegdheid toegekend om nadere eisen te stellen aan de plaats, aard en afmetingen van bebouwing. Het College heeft deze eisen gesteld ter bescherming van de NHW. Het College heeft op 24 februari 2021 zulke nadere eisen gesteld, in het besluit ‘Vaststelling nadere eisen conform artikel 31 bestemmingsplan ‘Buitengebied’ juncto artikel 3.6, lid 1d Wro, Culemborg’.[14] Op grond van de nadere eisen worden zonnevelden binnen de bestemming ‘Agrarisch met waarden – Landschap 2’ alleen nog mogelijk gemaakt als ondergeschikte activiteit binnen de hoofdbestemming en ter plaatse van de aanduiding ‘bouwvlak’. De nadere eisen zijn vastgesteld ter bescherming van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden binnen deze bestemmingen.

3.12 In haar advies heeft de bezwaarschriftencommissie overwogen dat deze regels “buiten beschouwing” moeten worden gelaten, omdat zij in strijd zijn met rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over toepassing van artikel 3.6, lid 1, onder d, Wet ruimtelijke ordening (“**Wro**”). Op grond van die rechtspraak mag de gemeenteraad de bevoegdheid om nadere eisen te stellen namelijk alleen toekennen (aan het College) “*met het oog op incidentele gevallen, wanneer een aanvraag om vergunning daartoe aanleiding geeft, met het oog op een goede planologische inpassing van het bouwplan in het concrete geval*”. Ook mag het toekennen van deze bevoegdheid (aan het College) “*niet voorzien in een regeling die wezenlijke afbreuk kan doen aan de bouwmogelijkheden waarin het bestemmingsplan bij recht voorziet*”.[15]

[13] Deze waarden worden genoemd in artikel 2.1, onder a, Parapluplan zelf, maar zijn ook terug te vinden in de omschrijving van de inundatiekom van de NHW, waar de zonnevelden in zouden komen te liggen. Zie bladzijdes 92 en 94 van bijlage 1 bij het Parapluplan.
[14] Zie *Staatscourant 2021*, 9550
[15] Zie bijv. ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:565.

3.13 Wij merken op dat de bezwaarschriftencommissie eraan voorbijgaat dat deze rechtspraak ziet op de vraag of de gemeenteraad bij het vaststellen van een bestemmingsplan op correcte wijze aan het college de bevoegdheid heeft gegeven om nadere eisen te stellen. De bezwaarschriftencommissie past deze rechtspraak ongemotiveerd toe op de huidige situatie, waarin de nadere eisen al zijn vastgesteld (en onherroepelijk zijn geworden) en waarin de (inhoudelijke) vraag, of de zonnevelden in strijd zijn met de nadere eisen, over de boeg van omgevingsvergunningaanvragen aan de orde is gesteld. Wij vragen ons daarom af – en de bezwaarschriftencommissie is hier ten onrechte niet op ingegaan – of deze rechtspraak wel van toepassing is en dus of de redenering van de bezwaarschriftencommissie juist is.

3.14 Bovendien geldt dat het Bestemmingsplan inmiddels onherroepelijk is geworden. Als al wordt toegekomen aan de rechtspraak over nadere eisen, betekent dit dat het College artikel 31 Bestemmingsplan alleen buiten toepassing mag laten als zij 'evident in strijd is' met artikel 3.6, lid 1, onder d, Wro als bedoeld in de rechtspraak over het evidentiecriterium.[16] Daarvan is niet snel sprake: een planregel wordt alleen buiten toepassing gelaten als de regel evident in strijd is met hoger recht, waarvoor is vereist dat de hogere regelgeving zodanig concreet is dat deze zich voor toetsing daaraan bij wijze van exceptie leent. Bovendien moet de strijdigheid zo duidelijk zijn dat de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat zich strijd met de hogere rechtsnorm voordoet.[17] Zeker met de huidige motivering, vragen wij ons daarom af of het College op het advies van de bezwaarschriftencommissie mag afgaan.

3.15 Wij zien voldoende aanknopingspunten om niet mee te gaan in het advies van de bezwaarschriftencommissie. Als het College besluit om het advies van de bezwaarschriftencommissie op dit punt niet op te volgen en dus de nadere eisen niet buiten toepassing te laten, blijkt volgens ons duidelijk uit de nadere eisen dat de zonnevelden niet zijn toegestaan. In de nadere eisen staat namelijk dat zonnevelden alleen nog mogelijk worden gemaakt als ondergeschikte activiteit binnen de hoofdbestemming en binnen een bouwvlak. De zonnevelden die Initiatiefnemer wil realiseren voldoen niet aan deze voorwaarden.

3.16 Hoewel wij aanknopingspunten zien om contrair te gaan aan het advies van de bezwaarschriftencommissie ten aanzien van het punt van de nadere eisen, kunnen wij ons voorstellen dat het College ervoor kiest zich in de beslissing op bezwaar in geheel niet op de nadere eisen te beroepen. Immers, wij hebben in randnummers 3.3 tot en met 3.10 uitgelegd waarom het College kan betogen dat de zonnevelden in strijd zijn met het Bestemmingsplan en Paraplubestemmingsplan. Deze grondslagen zijn nog niet eerder aangevoerd en de bezwaarschriftencommissie heeft zich daar niet over uitgelaten. In die zin heeft het College de nadere eisen niet nodig. Door zich niet op de nadere eisen te beroepen, kan het College voorkomen dat de beslissing op bezwaar een

[16] Zie bijv. conclusie A-G Nijmeijer, ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1367.
[17] Zie ABRvS 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:520.

uitgebreide weerlegging van het advies van de bezwaarschriftencommissie moet bevatten en kan een juridische discussie over de houdbaarheid van de nadere eisen en de gevolgen daarvan worden voorkomen.

Tussenconclusie strijd met Omgevingsplan

3.17 Gelet op het voorgaande zijn de zonnevelden in strijd met de regels uit het tijdelijk deel van het Omgevingsplan, namelijk artikelen 4.1.1, onder h, Bestemmingsplan en 2.1, onder a, Parapluplan. Ook zien wij aanknopingspunten om aan te nemen dat het College zich kan beroepen op de nadere eisen en de zonnevelden ook hiermee in strijd zijn. Dit betekent dat de aangevraagde omgevingsvergunningen voor de zonnevelden aangemerkt moeten worden als een BOPA.

4 Beoordeling proces BOPA

4.1 In het navolgende gaan wij na of het proces om te komen tot een BOPA in de primaire besluitvorming goed is doorlopen.

Bindend adviesrecht

4.2 De gemeenteraad kan vooraf gevallen aanwijzen waarin een advies nodig is voordat een omgevingsvergunning voor een BOPA wordt verleend.[18] Dit advies is bindend: het college moet het advies in acht nemen.[19] Als de gemeenteraad onterecht niet om advies is gevraagd, is sprake van een gebrek en moet dit alsnog gebeuren.[20] Als in eerste instantie niet om advies is gevraagd terwijl dat op basis van een raadsbesluit wel had gemoeten, kan dit gebrek in bezwaar worden hersteld.

4.3 De Gemeenteraad van de gemeente Culemborg (**"Gemeenteraad"**) heeft bij besluit van 30 januari 2025 gevallen van BOPA's aangewezen waarin de Gemeenteraad zijn adviesrecht wil uitoefenen. Onder de kop 'Activiteiten buiten de bebouwde kom' is bepaald dat dit het geval is bij activiteiten die 'niet vallen binnen de reikwijdte van een beleidsnota of visie'. Hoewel niet geheel duidelijk is wat onder 'binnen de reikwijdte' moet worden verstaan, gaan wij ervan uit dat deze categorie zo moet worden geïnterpreteerd dat het moet gaan om een BOPA die niet is opgenomen in of in strijd is met een beleidsnota of visie. Ook ten aanzien van activiteiten waarvan het College de Gemeenteraad in positie wil brengen, kan aan de Gemeenteraad een bindend adviesrecht worden gegeven.[21]

4.4 Het realiseren van twee zonnevelden valt niet binnen de reikwijdte van een gemeentelijke beleidsnota of visie, omdat het in strijd is met de Omgevingsvisie gemeente Culemborg (**"Omgevingsvisie"**). Op grond van de Omgevingsvisie is de

[18] Artikel 16.15a Omgevingswet.
[19] Artikel 16.15b Omgevingswet.
[20] Rb. Zeeland-West-Brabant 21 augustus 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:5780.
[21] Dit betreft sub e: "Activiteiten (niet nader gespecificeerd) op voordracht van het college".

aanleg van zonnevelden in het buitengebied namelijk alleen mogelijk wanneer deze geen afbreuk doen aan het werelderfgoed (zie over de strijd met de Omgevingsvisie randnummer 5.4). Zoals toegelicht onder paragraaf 3 doen de zonnevelden significant afbreuk aan de cultuurhistorische, landschappelijke en universele waarden van de NHW. Hierdoor is de aanleg van de zonnevelden in strijd met de Omgevingsvisie en heeft de Gemeenteraad bindend adviesrecht.

4.5 Als het College van mening was en is dat de aanleg van de zonnevelden in strijd is met de Omgevingsvisie, had het College de Gemeenteraad in het kader van het primaire besluit strikt genomen om advies moeten vragen (. Hoewel wij hiervoor geen aanknopingspunten vinden in de parlementaire geschiedenis, kunnen wij ons voorstellen dat niet om advies is gevraagd omdat het College voornemens was de omgevingsvergunningen te weigeren.

4.6 Een uitlating van de Gemeenteraad dat ook hij niet kan instemmen met de aanleg van de zonnevelden kan de instandhouding van de Weigering in bezwaar kracht bij zetten. In het kader van heroverweging kan het College daarom besluiten de Gemeenteraad alsnog om advies te vragen (op grond van de categorie 'Activiteiten buiten de bebouwde kom' onder c en/of e). De Gemeenteraad moet in zijn bindend advies aangeven of de aangevraagde vergunning voor een BOPA verleend of geweigerd moet worden. De motivering moet zijn gebaseerd op de beoordelingsregels die gelden bij vergunningverlening. De beoordelingsregels houden onder meer in dat het bevoegd gezag een BOPA alleen mag verlenen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (**"ETFAL"**). Omdat de realisering van de twee zonnevelden in strijd is met de Omgevingsvisie van Culemborg, kan gesteld worden dat geen sprake is van ETFAL, waardoor niet is voldaan aan de beoordelingsregels (zie randnummers 5.2 tot en met 5.6).

<u>Participatie is verplicht gesteld voor BOPA's voor zonnevelden</u>

4.7 Een initiatiefnemer moet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven of hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten hiervan zijn.[22] Participatie is in beginsel dus een aanvraagvereiste. Bij een omgevingsvergunning voor een BOPA kan de Gemeenteraad gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is.[23] In het geval een participatieplicht is voorgeschreven, moet de aanvrager een participatieproces vormgeven en in de aanvraag aangeven wat met de resultaten is gedaan. Daarbij is in de rechtspraak aangenomen dat wanneer participatie verplicht is gesteld, participatie wel enige betekenis moet hebben.[24] Het is in eerste instantie aan het college om te beoordelen of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de verrichte participatie. Als

[22] In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling staat een plicht voor de aanvrager van een omgevingsvergunning om bij de aanvraag aan te geven: (1) of de aanvrager aan participatie heeft gedaan, zo ja (2) hoe de aanvrager aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn.
[23] Artikel 16.55, lid 7, Omgevingswet.
[24] Rb. Gelderland 11 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126.

participatie verplicht is en niet aan het participatievereiste is voldaan, dan moet het college de aanvraag buiten behandeling stellen.[25]

4.8 Bij besluit van 30 januari 2025 heeft de Gemeenteraad categorieën BOPA's aangewezen waarvoor participatie verplicht is. Daarin is onder meer de activiteit 'Aanleg zonneveld/zonnepark(en)' genoemd. Participatie is in dit geval dus verplicht. In de aanvragen van de omgevingsvergunningen voor de zonnevelden staat zeer summiere informatie over de verrichte participatie. Niet wordt toegelicht op welke wijze contact is gelegd met de omgeving of hoe de grondeigenaren 'actief' zijn betrokken bij het tot stand komen van het ontwerp. Wij hebben bovendien van het College begrepen dat er in zijn geheel geen participatie heeft plaatsgevonden. Als inderdaad op geen enkele wijze aan participatie is gedaan en het College kan dit aantonen/onderbouwen, dan voldoet de aanvraag van Initiatiefnemer niet aan de daaraan te stellen eisen en had het College de aanvragen buiten behandeling moeten stellen. De vraag is echter of – nu het College zich hier geen rekenschap van lijkt te hebben gegeven - dit punt een risico met zich brengt in een eventuele beroepsprocedure. Een beroep op onvoldoende participatie wordt veelal gedaan door omwonenden die het niet eens zijn met een verleende omgevingsvergunning. Daar is hier geen sprake van. Als het al tot een beroep komt, zal dat vermoedelijk ingesteld worden door Initiatiefnemer. Het is niet de verwachting dat zij dit argument zal aanvoeren. Als het (onverhoopt) tot een verlening van de omgevingsvergunningaanvragen komt, kan dit punt wél van belang zijn.

<u>GS hebben een instemmingsrecht</u>

4.9 GS hebben een adviesrecht bij een omgevingsvergunning voor een BOPA in door hen vooraf aangewezen gevallen.[26] Dat adviesrecht is niet bindend. Als het College een door GS aangewezen BOPA wil verlenen, dan behoeft dit ook instemming.[27] Die instemming is wel bindend. Het College mag de BOPA niet verlenen zonder instemming van GS.

4.10 Bij besluit van 7 maart 2024 hebben GS gevallen aanwezen waarvoor advies en instemming nodig is. Dit is onder meer het geval bij (1) aanleg van een zonneveld binnen het zoekgebied RES, (2) aanleg van een zonneveld buiten het zoekgebied RES[28] en (3) initiatieven in de NHW. Hoewel in het RES geen gebieden zijn aangewezen voor zonnevelden en niet duidelijk is wat het zoekgebied RES precies is[29], volgt uit de brieven van GS dat zij menen dat de gronden buiten het RES-zoekgebied en binnen de NHW vallen.[30] Hiervan uitgaande hebben GS in dit geval dus een advies- en instemmingsrecht. Het College heeft (terecht) GS om advies en

[25] Artikel 4:5 Awb.
[26] Artikelen 16.15a onder d Omgevingswet en 4.25, lid 1, onder g, Omgevingsbesluit.
[27] Artikel 4.25, lid 3, onder b, Omgevingsbesluit.
[28] Het volgt niet duidelijk uit het aanwijzingsbesluit van GS hoe (1) en (2) zich tot elkaar verhouden. Het lijkt voor de hand te liggen dat elke locatie binnen of buiten het zoekgebied RES ligt.
[29] Dit blijkt bijvoorbeeld niet eenduidig uit de Regionale Energiestrategie 1.0 Fruitdelta Rivierenland (**"RES"**) zelf.
[30] Dat de gronden binnen de NHW liggen, volgt uit de Omgevingsverordening Gelderland. Op de onderhavige gronden rust de gebiedsaanduiding 'Nieuwe Hollandse Waterlinie'.

instemming gevraagd. Bij brief van 22 april 2025, ontvangen na de Weigering, hebben GS geweigerd instemming te verlenen voor de zonnevelden omdat deze in strijd zijn met de zonneladder (een prioriteringssysteem dat geldt voor zonnevelden in het buitengebied) en onvoldoende rekening is gehouden met de kernkwaliteiten van de NHW. Door GS is bij brief van 3 december 2025 een nadere onderbouwing gegeven van de standpunten zoals verwoord in de brief van 22 april 2025. Aangezien GS geen instemming hebben verleend, mag het College de BOPA niet verlenen.

4.11 Tot slot merken wij in dit verband op dat GS ook bevoegd gezag kunnen zijn voor BOPA's van provinciaal belang.[31] Uit het besluit van 7 maart 2024 en de brieven van GS maken wij op dat GS menen dat zij in dit geval enkel een advies- en instemmingsrecht hebben en geen bevoegd gezag zijn.

Uniforme openbare voorbereidingsprocedure

4.12 Op de voorbereiding van omgevingsvergunningen is in principe de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing. In bepaalde gevallen kan op de voorbereiding van de omgevingsvergunning voor een BOPA de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing zijn. De uitgebreide voorbereidingsprocedure kan van toepassing worden verklaard op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een BOPA als (1) het gaat om een activiteit die aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving én (2) waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben.[32] Het College kan vooraf bepalen bij welk soort BOPA's sprake is van voornoemde omstandigheden. In die gevallen wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb gevolgd. Verschillende gemeenten koppelen het adviesrecht van de gemeenteraad aan het doorlopen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb.

4.13 Op 30 januari 2025 heeft de Gemeenteraad besloten over de actualisatie van raadsbesluiten onder de Omgevingswet. Uit de onderliggende stukken blijkt niet dat de Gemeenteraad heeft besloten over de aanwijzing van BOPA's waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb moet gelden. Wij gaan er daarom van uit dat de reguliere procedure kon worden doorlopen. Hier schuilt dus geen gebrek in en het adviesrecht van de Gemeenteraad in bezwaar brengt hier geen verandering in.

5 Gronden weigering BOPA

5.1 Het College mag op grond van artikel 8.0a, lid 2, Besluit kwaliteit leefomgeving ("**Bkl**") een BOPA alleen verlenen met het oog op ETFAL. Verder moet het College op grond van artikel 8.0b, leden 1 en 2, Bkl een BOPA weigeren als deze zou leiden tot een situatie die in strijd is met regels uit hoofdstuk 5 Bkl of de

[31] Artikel 5.10 lid 1 Omgevingswet jo. 4.6 Omgevingsbesluit.
[32] Artikel 16.65, lid 4, Omgevingswet.

provinciale omgevingsverordening (instructieregels). Hierna zullen wij uiteenzetten dat het College de BOPA gelet op deze bepalingen niet mag verlenen en het advies van de bezwaarschriftencommissie dus niet kan opvolgen.

Er is geen sprake van ETFAL (artikel 8.0a, lid 2, Bkl)

5.2 Uit de nota van toelichting bij artikel 8.0a, lid 2, Bkl blijkt dat het College een BOPA alleen kan verlenen als hij kan motiveren waarom de activiteit met het oog op ETFAL aanvaardbaar wordt geacht.[33] In het Bkl staat niet verder toegelicht wat onder ETFAL moet worden verstaan. Uit de lagere rechtspraak volgt dat de wetgever heeft beoogd om voor de invulling van het begrip ETFAL aan te sluiten bij het criterium 'goede ruimtelijke ordening' zoals dat gold onder de Wro en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.[34] Het College heeft dan ook, net zoals bij het invullen van dit oude begrip,[35] beleidsruimte om in te vullen wat ETFAL is, waarbij zij alle betrokken belangen gemotiveerd moet afwegen[36] en moet beoordelen in hoeverre ontwikkelingen zich voegen binnen het grotere geheel.[37] Aan die motivering worden, bij het verlenen van een BOPA, zwaardere eisen gesteld naarmate de inbreuk van de activiteit op het omgevingsplan groter is.[38]

5.3 Zoals wij in paragraaf 3 hebben uitgelegd, zijn de zonnevelden in strijd met de regels uit het Bestemmingsplan en het Parapluplan. Zij doen namelijk afbreuk aan de cultuurhistorische en landschappelijke waarden van de NHW die beide bestemmingsplannen beschermen.[39] Dit betreft met name de waarden openheid, groen en het rustige karakter van de NHW. Doordat de zonnevelden een groot oppervlak van in totaal 25 hectare aan panelen bestrijken en een weerkaatsende horizontale laag vormen op het landschap, is de inbreuk op het Omgevingsplan aanzienlijk (zie ook randnummers 3.5 tot en met 3.10).

5.4 Het College kan bovendien betogen dat de zonnevelden niet passen in de Omgevingsvisie. In de Omgevingsvisie staat namelijk vermeld dat de waarden op het gebied van landschap en cultuurhistorie van het deel van het buitengebied waar de zonnevelden zouden komen uniek zijn en van groot belang zijn voor Culemborg als stad en voor haar bewoners.[40] Betoogd kan worden dat de zonnevelden afbreuk doen aan deze waarden, omdat zij de openheid en groenheid van het landschap aantasten. Wij merken evenwel op dat de Omgevingsvisie een beleidsdocument is dat niet specifiek is geschreven met het oog op de toelaatbaarheid van nieuwe zonnevelden. Bovendien bevat de

[33] Zie Staatsblad 2020, 400, blz. 1613.
[34] Zie Rb. Zeeland-West-Brabant 30 september 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6534
[35] Zie ABRvS 11 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3673.
[36] Zie Rb. Noord-Nederland 4 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1419, en Rb. Midden-Nederland 31 oktober 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:5852.
[37] Zie Staatsblad 2020, 400, blz. 1614.
[38] Zie Staatsblad 2020, 400, blz. 1613.
[39] Wij merken op dat het Parapluplan zelfs specifiek is vastgesteld om aantasting van de NHW tegen te gaan en de kernkwaliteiten van de NHW te beschermen, omdat het is aangemerkt als erfgoed van uitzonderlijke universele waarde. Zie paragraaf 1.1 van de plantoelichting van het Parapluplan.
[40] Zie paragrafen 3.3, 4.7.1 en 4.7.3 Omgevingsvisie.

Omgevingsvisie een passage waarin staat dat zonnevelden mogelijk kunnen zijn in het buitengebied, mits de zonnevelden goed landschappelijk zijn ingepast en geen afbreuk doen aan het werelderfgoed.[41] De Omgevingsvisie kan dus ook zo worden uitgelegd dat er na een nadere afweging ruimte kan zijn voor zonnevelden.

5.5 Ook is het belang van de gemeente Culemborg bij twee zonnevelden van deze omvang beperkt. De gemeente Culemborg heeft bij het opstellen van de RES de ambitie uitgesproken om 0,018 TWh/jr zonne-energie op te wekken in 2030.[42] Daarvan is beoogd 0,06 TWh/jr zonne-energie op te wekken via zonnepanelen op land. Hiervoor is omgerekend circa 6 hectare zonnepaneel nodig. De zonnevelden die Initiatiefnemer wenst aan te leggen bestrijken 25 hectare en zijn daarmee buitenproportioneel groot voor Culemborg.

5.6 Tot slot merken wij op dat de RES uitgaat van financiële participatie en lokaal eigenaarschap bij nieuwe projecten voor de opwekking van duurzame energie.[43] Wij hebben van het College begrepen dat van financiële participatie en lokaal eigenaarschap geen sprake is. Op basis van de beschikbare rechtspraak zien wij geen aanleiding om te stellen dat dit onderdeel kan uitmaken van de beoordeling of sprake is van een ETFAL.

5.7 Gelet op het voorgaande kan het College zich op het standpunt stellen dat geen sprake is van een ETFAL bij realisatie van de zonnevelden. Dit betekent dat het College de aanvragen van Initiatiefnemer moet weigeren op grond van artikel 8.0a, lid 2, Bkl.

<u>De aanleg van zonnevelden is in strijd met instructieregels (artikel 8.0b Bkl)</u>

Rijksinstructieregels uit het Bkl

5.8 De regering heeft in artikel 5.130 Bkl instructieregels opgenomen ter bescherming van cultureel erfgoed. Op grond van dit artikel moet de Gemeenteraad dit belang betrekken bij het vaststellen van een omgevingsplan. Omdat een BOPA ook wordt getoetst aan de rijksinstructieregels (artikel 8.0b, lid 1, onder a, en lid 2, Bkl), moet bij verlening van een BOPA rekening worden gehouden met het belang van behoud van cultureel erfgoed. Artikel 5.131 Bkl bevat een instructieregel voor werelderfgoed met uitzonderlijke universele waarden. Uit de nota van toelichting bij artikel 5.131 Bkl blijkt dat de regering het belang van de bescherming van de universele waarden van werelderfgoed dusdanig zwaarwegend vond, dat zij een specifieke instructieregel vaststelt om het behoud van de uitzonderlijke universele waarden van werelderfgoed nogmaals expliciet te benadrukken.[44] Ook

[41] Zie paragraaf 4.7.3 Omgevingsvisie.
[42] Zie bijlage 3 bij de RES. De afspraken die Culemborg heeft gemaakt binnen de RES zijn ook opgenomen als beleidsdoelen in de Omgevingsvisie. Culemborg is daarom ook publiekrechtelijk gehouden om deze doelen na te komen. Zie paragraaf 4.7.4 Omgevingsvisie.
[43] Zie bladzijdes 36, 40 en 46 van de RES.
[44] Zie Staatsblad 2018, 292, blzs. 385 en 774.

met dit belang moet dus rekening worden gehouden bij verlening van een BOPA. In de Weigering noch in het advies van de bezwaarschriftencommissie wordt op de instructieregels uit artikelen 5.130 en 5.131 Bkl ingegaan.

5.9 Gelet op het voorgaande en op wat wij in randnummers 3.5 tot en met 3.10 en 5.3 hebben geschreven over de aantasting van de NHW door de zonnevelden, kan het College op grond van artikelen 8.0b, 5.130 en 5.131 Bkl de aangevraagde omgevingsvergunningen weigeren.

Provinciale instructieregels uit de Omgevingsverordening provincie Gelderland

5.10 GS hebben in artikel 5.47 van de Omgevingsverordening provincie Gelderland (**"Omgevingsverordening"**) instructieregels opgenomen ter bescherming van de kernkwaliteiten van de NHW. Kortweg moeten in een omgevingsplan dat betrekking heeft op de NHW-regels worden gesteld in het belang van de instandhouding en versterking van de kernkwaliteiten zoals genoemd in de bijlage 'Kernkwaliteiten Hollandse Waterlinies' bij de Omgevingsverordening. Op grond van artikel 5.47, lid 2, Omgevingsverordening houden die regels in ieder geval in dat de kernkwaliteiten niet worden aangetast. Vertaald naar de BOPA strekken deze artikelen ertoe (in samenhang bezien met artikel 8.0b, lid 1, onder b, en lid 2, Bkl) (voor zover relevant) dat een BOPA niet wordt verleend als de kernkwaliteiten van de NHW worden aangetast.

5.11 De kernkwaliteiten zijn op grond van artikel 5.47, lid 1, Omgevingsverordening en de bijlage 'Kernkwaliteiten Hollandse Waterlinies' bij de Omgevingsverordening vastgelegd in gebiedsanalyses. Deze gebiedsanalyses zijn voor het gebied waar de zonnevelden in zouden komen te vinden in het document 'Gebiedsanalyse kernkwaliteiten Hollandse Waterlinies – Culemborgerwaard' (**"Gebiedsanalyse"**).[45] Uit de Gebiedsanalyse blijkt, in lijn met wat wij in randnummers 3.5 tot en met 3.10 hebben opgemerkt over de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van de NHW, dat de openheid van de inundatiekommen en het vrije zicht over de inundatiekommen een kernkwaliteit is van de NHW.[46]

5.12 GS hebben ook in artikel 5.90 Omgevingsverordening een instructieregel opgenomen met een prioriteringssysteem voor de opwekking voor zonne-energie. Dit is de zonneladder waar GS naar verwijst in de brief waarin zij instemming met de zonnevelden weigert. Zie hierover ons randnummer 4.11. Op grond van deze instructieregels zijn zonnevelden op landbouw- en natuurgronden de minst geschikte locatie voor de productie van elektriciteit met behulp van zonne-energie (lid 1) en is een zonneveld op landbouwgrond niet toegestaan tenzij aan een aantal voorwaarden is voldaan (lid 2). De zonnevelden van Initiatiefnemer

[45] Dit document is te vinden op: https://www.gelderland.nl/themas/cultuur-en-erfgoed/erfgoed/hollandse-waterlinies.
[46] Zie bladzijdes 20, 48, 52, 53, 54, 55, 56, 60 en 62 van de Gebiedsanalyse.

voldoen volgens GS (zie brief van 3 december 2025) niet aan de zonneladder en leveren daarmee strijd op met de provinciale instructieregels.

5.13 Met de juiste, deugdelijke onderbouwing kan daarom ook onder verwijzing naar artikelen 8.0b Bkl en 5.47 en 5.90 Omgevingsverordening worden gesteld dat het verlenen van een BOPA niet mogelijk is vanwege strijd met provinciale instructieregels.

Tussenconclusie inhoudelijk

5.14 Gelet op het voorgaande, kan het College de BOPA's voor de zonnevelden weigeren. Bij realisatie van de zonnevelden is namelijk geen sprake van een ETFAL, omdat de zonnevelden de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van de omgeving sterk aantasten, terwijl de zonnevelden buitenproportioneel groot zijn voor Culemborg. Dit betekent dat het College de BOPA's kan weigeren op basis van artikel 8.0a, lid 2, Bkl. Het College kan de BOPA's ook weigeren op basis van artikel 8.0b Bkl, omdat de zonnevelden in strijd zijn met de instructieregels uit het Bkl en de Omgevingsverordening.

6 Conclusie

6.1 Wij concluderen dat wij meerdere redenen zien voor het College om de aangevraagde omgevingsvergunningen voor de twee zonnevelden te weigeren of zelfs buiten behandeling te stellen. In paragraaf 2 van dit advies geven wij een samenvatting van de inhoud van dit advies en doen wij concrete aanbevelingen om het College te adviseren over de door haar te nemen stappen.