Aan de Raad

Made, [concept]

Agendapuntnummer:

Raadsvergadering	**Registratienummer:** **Casenr:**
Onderwerp: Ontwerp verklaring van geen bedenkingen Zonnepark Horenhilsedijk Hooge Zwaluwe	

Portefeuillehouder: **Ambtelijke coördinatie:** Grondgebied **Steller:**	**Bijlagen:** 1.	**Ter inzage:** 1.

SAMENVATTING

Uw gemeenteraad heeft op 13 september 2018 een beleidskader vastgesteld voor grootschalige zonneparken. Vervolgens heeft u op 13 december 2018 een motie aangenomen en ons college opdracht gegeven om in februari 2019 een evaluatie aan uw raad voor te leggen. Naar aanleiding daarvan heeft uw gemeenteraad op 28 februari 2019 het beleidskader gewijzigd.

Op 13 september 2018 heeft NaGa Solar Holding B.V. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan ingediend ten behoeve van een grootschalig zonnepark aan de Horenhilsedijk tussen de kernen Hooge Zwaluwe en Lage Zwaluwe (W2018-0434). De omgevingsvergunning is geweigerd wegens strijd met het beleidskader. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hierover een eindoordeel gegeven (op 16 februari 2022). De uitkomst hiervan is dat de weigering is vernietigd. De Afdeling was het met name niet eens met de naar voren gebrachte redenen waarom de projecten waren geweigerd. De Afdeling vond de motivering niet toereikend om de weigering te kunnen dragen.

Het college moet nu opnieuw een besluit op de aanvraag nemen. Dit kan pas als uw raad zich heeft uitgelaten over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het project in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen of een weigering om die verklaring te geven.

Voordat hierover een definitief besluit wordt genomen, dient uw raad een besluit te nemen over het geven van een ontwerp-verklaring van geen bedenkingen. De ontwerp-verklaring zal samen met een ontwerpbesluit van het college gedurende zes weken ter inzage worden gelegd. De ontwerp-besluiten dienen in overeenstemming te zijn met uw besluiten over de ontwerp-verklaringen van geen bedenkingen.

In het voorliggende raadsvoorstel wordt uw gemeenteraad in overweging gegeven de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen voor het project Horenhilsedijk te weigeren vanwege een objectieve herbeoordeling die door Royal Haskoning DHV is opgesteld.

VOORGESCHIEDENIS

Uw gemeenteraad heeft op 13 september 2018 het Beleidskader grootschalige zonnevelden vastgesteld. Tegelijkertijd heeft uw gemeenteraad besloten om voor initiatieven die passen binnen het Beleidskader grootschalige zonnevelden een algemene verklaring van geen bedenkingen af te geven.

Het college van burgemeester en wethouders heeft eind 2018 vijf aanvragen om een omgevingsvergunning ontvangen voor de realisatie van zonnevelden in de gemeente Drimmelen. Het gaat om de volgende vijf initiatieven.

I. De realisatie van een zonnepark in het gebied tussen Bergen en Nieuwe Bredasebaan nabij de kern Terheijden.
II. De realisatie van een zonnepark nabij de Horenhilsedijk ten noordwesten van Hooge Zwaluwe.
III. De realisatie van een zonnepark aan en nabij de Nieuwstraat en de Vogelstraat ten noorden van Wagenberg.
IV. De realisatie van een zonnepark aan en nabij de Moerseweg 3a ten zuidoosten van Hooge Zwaluwe.
V. De realisatie van een zonnepark aan en nabij de Vierendeelseweg 4 ten noorden van Hooge Zwaluwe.

Op 28 februari 2019 heeft uw gemeenteraad het Beleidskader grootschalige zonnevelden gewijzigd vastgesteld.

Bij besluiten van 28 februari 2019 en 27 juni 2019 heeft uw gemeenteraad besloten en bevestigd dat het zonneparkproject De Bergen een ruimtelijk en maatschappelijk wenselijk initiatief is en dat er vanuit uw raad geen bedenkingen bestaan tegen het project. U heeft meermaals bevestigd dat De Bergen past binnen het Beleidskader.

Op 12 september 2019 heeft uw gemeenteraad besloten om geen verklaring van geen bedenkingen te geven voor de andere zonneparkprojecten Horenhilsedijk, Nieuwstraat-Vogelstraat, Moerseweg en Midden-Zwaluwe. U heeft in de daarbij behorende besluiten aangegeven dat deze projecten ruimtelijk niet aanvaardbaar zijn.

Naar aanleiding van deze besluitvorming heeft het college aan De Bergen een omgevingsvergunning verleend en de overige aanvragen geweigerd. Bij besluit van 16 oktober 2019 heeft het college de aanvraag van NaGa Solar om een omgevingsvergunning voor realisering van "Zonnepark Horenhilsedijk Hooge Zwaluwe" op het perceel plaatselijk bekend Horenhilsedijk te Hooge Zwaluwe, geweigerd. Het college was wettelijk steeds gehouden om het oordeel van uw raad te volgen. Vervolgens zijn de besluiten van het college, en daarmee de verleende omgevingsvergunning aan De Bergen, vernietigd door de Rechtbank bij uitspraken van 19 oktober 2020. In deze uitspraken heeft de Rechtbank het college opgedragen nieuwe besluiten te nemen op de aanvragen (met inachtneming van de uitspraken).

Het college was het niet eens met de uitspraken van de Rechtbank en heeft hiertegen hoger beroep ingesteld. Desondanks vond het college het toch zinvol om uw gemeenteraad te vragen de aanvragen opnieuw te beoordelen ter versterking van de besluitvorming. Dit heeft geleid tot besluiten van uw gemeenteraad d.d. 6 april 2021 die een nadere motivering ten grondslag hebben gelegd aan de besluiten tot weigering en verlening van de verklaringen van geen bedenkingen.

Alle besluiten zijn getoetst door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in hoger beroep. In de kern genomen volgt de Afdeling het oordeel van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant dat de beoordeling van de verschillende aanvragen niet juist is verlopen. De Afdeling overweegt dat bij de beoordeling van de aanvraag voor Zonnepark De Bergen een

andere beoordelingsmaatstaf is gehanteerd dan bij de beoordeling van de andere zonneparkprojecten. Het heeft er volgens de Afdeling de schijn van dat Zonnepark De Bergen is bevoordeeld ten opzichte van de andere zonneparkprojecten. In dit kader wijst de Afdeling op verschillen tussen de beoordeling van Zonnepark De Bergen en de andere zonneparkprojecten.

Allereerst overweegt de Afdeling dat alleen bij de beoordeling van Zonnepark De Bergen de wijziging van het Beleidskader grootschalige zonnevelden niet is tegengeworpen. Daarnaast overweegt de Afdeling dat bij de beoordeling van Zonnepark De Bergen – anders dan bij de andere zonneparkprojecten – niet uitgebreid is stilgestaan bij de maatschappelijke weerstand tegen zonneparkprojecten in het buitengebied van Drimmelen.

Verder oordeelt de Afdeling dat bepaalde criteria en uitgangspunten in het beleidskader geïnterpreteerd zijn op een wijze die niet volgt uit het beleidskader. Het gaat om criteria en uitgangspunten waarop Zonnepark De Bergen goed is beoordeeld. Hierbij geldt volgens de Afdeling dat bij de beoordeling van de aanvragen een bepaald belang is gehecht aan het aspect ‘een grote afnemer in de nabijheid’ en de locatie van de projectgebieden, dat niet is gebaseerd op een van de criteria of uitgangspunten in het beleidskader. Ook de invulling van het criterium ‘maatschappelijke meerwaarde’ is naar het oordeel van de Afdeling niet in overeenstemming met het beleidskader.

De slotsom van de Afdeling luidt dat de aanvankelijke manier van toetsen van de aanvragen in strijd is met het beginsel van fair play.

Met de herstelbesluiten van 6 april 2021 zijn de gebreken in de oorspronkelijke besluiten volgens de Afdeling ook niet hersteld. De Afdeling ziet in de inhoudelijke beoordeling van de criteria en uitgangspunten in het beleidskader nog altijd een onjuiste uitleg van de criteria en een niet beargumenteerde voorkeur voor de aanvraag van Zonnepark De Bergen. Ter illustratie verwijst de Afdeling allereerst naar de beoordeling van de aspecten ‘afstand tot grote afnemers’ en de ‘voorkeur voor een locatie aansluitend aan stedelijk gebied en rondom de woonkernen (randen rondom om de kern)’. Daarbij zijn volgens de Afdeling dubbele punten toegekend aan Zonnepark De Bergen voor dezelfde omstandigheid. Hiernaast oordeelt de Afdeling dat het onduidelijk is waarom Zonnepark De Bergen op de criteria ‘ecologische en recreatieve betekenis en toegankelijkheid van het landschap’ en ‘landschappelijke kwaliteitsverbetering’ hoger heeft gescoord dan de andere zonneparkprojecten. Tot slot overweegt de Afdeling in dit kader dat andere aanvragers niet in de gelegenheid zijn gesteld door het college om hun ingediende aanvragen aan te passen, waar Zonnepark De Bergen die gelegenheid wel heeft gekregen.

Gelet daarop is de Afdeling van oordeel dat de toetsing bij de herstelbesluiten opnieuw niet objectief en voor alle aanvragen op gelijke voet is uitgevoerd. De Afdeling concludeert dat zowel de oorspronkelijke besluiten als de herstelbesluiten geen stand kunnen houden. De besluiten van 6 april 2021 moeten worden vernietigd.

Het college dient aldus opnieuw te beslissen op de ingekomen aanvragen voor de zonneparkprojecten. Daarvoor moet opnieuw een verklaring van geen bedenkingen worden gevraagd aan de raad, waarbij een nieuwe afweging moet worden gemaakt met inachtneming van de uitspraken van de Afdeling.

Om te zorgen voor een motivering die de toets van de bestuursrechter wel kan doorstaan, is ervoor gekozen om het gerenommeerde onderzoeksbureay Royal Haskoning DHV te vragen om de aanvragen (alle aanvragen) te beoordelen. Royal Haskoning DHV is gevraagd om een deskundige en zorgvuldige herbeoordeling uit te voeren van de vijf aanvragen in verband met een omgevingsvergunning voor de zonnevelden. Deze herbeoordeling moet gebeuren in lijn met het beleidskader uit 2018 en met inachtneming van de uitspraken van de Raad van State van 16 februari 2022. Het doel is dat een goed gemotiveerd besluit kan worden genomen over het wel of niet verlenen van de omgevingsvergunningen en hiermee uitvoering geeft aan de

uitspraken van de Afdeling.

Dit heeft geleid tot het rapport ‘Herbeoordeling zonnevelden’ d.d. 26 mei 2023 met kenmerk BI8453-MI-RP-221215-1432.

LEESWIJZER HERBEOORDELING ZONNEVELDEN VAN ROYAL HASKONING DHV

In het rapport 'Herbeoordeling zonnevelden'heeft Royal Haskoning DHV haar bevindingen ten aanzien van de vijf aanvragen opgenomen. Dat rapport is bijgevoegd bij dit raadsvoorstel.

Royal Haskoning DHV beschijft allereerst de aanleiding om te komen tot het opstellen van het rapport en beschrijft de doelstelling. De gemeente heeft haar gevraagd om ten behoeve van haar besluitvorming een deskundige en zorgvuldige herbeoordeling van de vijf aanvragen waarbij de aanvragen worden getoetst aan het Beleidskader grootschalige zonnevelden uit 2018 en met inachtneming van de uitspraken van de Raad van State d.d. 16 februari 2022.

Royal Haskoning DHV geeft vervolgens weer uit welke documenten de aanvragen bestaan. Die documenten zijn als bijlagen bij de herbeoordeling gevoegd. Deze documenten worden ook gedeeld met de gemeenteraad.

Na deze beschrijving gaat Royal Haskoning DHV over tot de werkelijke beoordeling van de aanvragen aan de hand van het Beleidskader. Het Beleidskader bevat voor de beoordeling van aanvragen om omgevingsvergunning voor grootschalige zonnevelden drie leidende principes, namelijk (1) dat een project maatschappelijke meerwaarde moet hebben, (2) dat het een landschappelijke kwaliteitsverbetering met zich moet brengen en (3) dat er een leerdoel mee wordt gediend. Daarnaast bevat het Beleidskader uitgangspunten voor de afweging van locaties. Aan de hand hiervan motiveert Royal Haskoning DHV of en in hoeverre de aanvragen in overeenstemming zijn met het Beleidskader.

Royal Haskoning DHV sluit haar herbeoordeling af met een weergave van de conclusies voor ieder van de vijf initiatieven. Uw raad wordt voorgesteld om aan te sluiten bij de conclusies van Royal Haskoning over de vijf aanvragen, waaronder de aanvraag voor het project Horenhilsedijk.

WAT WILLEN WE BEREIKEN?

De gemeente Drimmelen wil een evenredige bijdrage leveren aan een CO2-neutraal energiesysteem in Nederland vóór 2050. Projecten die daaraan bijdragen zijn in beginsel wenselijk. Evenwel kunnen projecten slechts worden toegestaan als deze vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar zijn. Royal Haskoning DHV heeft in de herbeoordeling getoetst in hoeverre de aanvragen voldoen aan de eisen die zijn gesteld in het ruimtelijk kader. Voor een gedetailleerde toets van de individuele aanvragen verwijst het college u naar deze herbeoordeling.

Het college stelt uw raad – kort gezegd - voor om **geen** ontwerp-verklaring van geen bedenkingen te geven voor de voorliggende aanvraag die ziet op het project aan de Horenhilsedijk. Uit de herbeoordeling door Royal Haskoning DHV (zie pp. 36-52 van de herbeoordeling) volgt dat het project op hoofdlijnen in overeenstemming is met het beleidskader (hoewel er enkele hiaten in de ruimtelijke onderbouwing zijn). Evenwel ligt de projectlocatie ten dele binnen de dubbelbestemming ‘Leiding-Hoogspanningsverbinding 380 kV’ uit het inpassingsplan ‘Zuid-West 380 kV Oost’ dat op 5 en 12 juli 2022 is vastgesteld door resepctievelijk de Minister voor Klimaat en Energie en de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Op grond van artikel 9.2, aanhef en onder b van de planregels uit het inpassingsplan mogen op de gronden uitsluitend bouwwerken worden gebouwd ten behoeve van de

hoogspanningsverbinding. Op grond van artikel 9.2, aanhef en onder c van de planregels uit het inpassingsplan mag ten behoeve van andere aan de gronden toegekende bestemmingen uitsluitend worden gebouwd, indien het bouwplan betrekking heeft op vervanging, vernieuwing of verandering van bestaande bouwwerken, waarbij de oppervlakte en hoogte niet worden vergroot en gebruik wordt gemaakt van de bestaande fundering of indien de bestaande fundering niet aan technische eisen voldoet een nieuwe fundering mits de oppervlakte en hoogte niet worden vergroot.

Het bevoegd gezag kan op grond van artikel 9.3 van de planregels met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in artikel 9.2, aanhef en onder c en toestaan dat wordt gebouwd overeenkomstig andere aan de gronden toegekende bestemming(en), mits de belangen en de veiligheid van de betrokken hoogspanningsverbinding niet worden geschaad én vooraf de leidingbeheerder van de desbetreffende hoogspanningsverbinding gedurende drie weken in de gelegenheid is gesteld schriftelijk advies uit te brengen omtrent die beoordeling, alsmede over de beperkingen en voorschriften die gesteld dienen te worden ter bescherming van de daar genoemde belangen, dan wel zoveel eerder als het advies is uitgebracht.

De leidingbeheerder - Tennet - heeft advies uitgebracht. Dat advies is in de herbeoordeling op pp. 49-50 integraal opgenomen. Kort samengevat heeft Tennet aangegeven dat het zonnepark afbreuk kan doen aan het veilig en ongestoord functioneren van de hoogspanningsverbindingen. Om die reden staat het inpassingsplan hier aan vergunningverlening in de weg.

HOE PAST DIT BINNEN BELEID EN WETGEVING?

Uw gemeenteraad heeft een grote mate van vrijheid bij het vaststellen van (ruimtelijk) beleid en het nemen van ruimtelijke besluiten. Uw raad heeft het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ vastgesteld voor de gronden waarop de aanvragen betrekking hebben. In 2020 is het bestemmingsplan ‘Buitengebied, Veegplan 1’ vastgesteld. Het bestemmingsplan staat de aangevraagde zonneparken niet rechtstreeks toe in het buitengebied van Drimmelen.

Gelet op de aanwezige waarden in het buitengebied en – meer specifiek – de agrarische betekenis van gronden, verdient het in algemene zin niet de voorkeur om grootschalige bebouwing toe te staan. Uw raad heeft het Beleidskader grootschalige zonnevelden vastgesteld. Voor projecten, die voldoen aan de voorwaarden uit het Beleidskader, kan een uitzondering op het verbod ten aanzien van zonneparken in het buitengebied worden toegelaten.

In de herbeoordeling heeft Royal Haskoning DHV het project Horenhilsedijk beoordeeld. Geconcludeerd wordt dat dit project vanwege het inpassingsplan voor een 380 kV-hoogspanningsverbinding in ruimtelijk opzicht niet passend is bevonden en om die reden wordt uw raad wordt voorgesteld om de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen niet te geven.

Hoewel het project zou kunnen bijdragen aan het bereiken van energieneutraliteit en hoewel dit een doel is dat nagestreefd moet worden, gaat het inpassingsplan boven de gemeentelijke visie omtrent een goede ruimtelijke ordening. Alle betrokken belangen afwegende, betreft het geen project dat in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

WAT GAAN WE DOEN?

Het college stelt uw raad voor om de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen niet te geven. Als u dit voorstel overneemt, dan zal deze weigering tot het geven van een ontwerp-verklaring van geen bedenkingen en het ontwerp-besluit tot weigering van de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan van het college gedurende zes weken ter inzage worden gelegd. Eenieder kan hiertegen een zienswijze indienen.

Vervolgens zal het college uw raad een voorstel doen omtrent het geven van de definitieve verklaring van geen bedenkingen. Daarbij betrekt het college de ingekomen zienswijzen tegen de weigering van de ontwerp-verklaringen van geen bedenkingen en het ontwerp-besluit tot weigering van de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan.

WIE ZIJN DE BETROKKEN PARTIJEN?

De aanvrager NaGa Solar Holding B.V. is hier een betrokken partij. Zij zal op de hoogte worden gesteld van uw beslissing omtrent het wel of niet geven van een ontwerp-verklaring van geen bedenkingen. Voorts kan de aanvrager een zienswijze indienen hiertegen gedurende de termijn van terinzagelegging.

Ook de inwoners van Drimmelen zijn betrokkenen. Tijdens uw raadsvergaderingen in december 2018 en februari 2019 is duidelijk geworden dat er veel verzet is tegen de komst van grootschalige zonneparken in het buitengebied van Drimmelen. Tennet is ook een betrokkene als leidingbeheerder van de hoogspanningsverbinding die in het projectgebied wordt gerealiseerd.

Inwoners, belangenorganisaties en aanvragers kunnen allen een zienswijze indienen tegen de ontwerpbesluiten. Voor de goede orde zij opgemerkt dat eenieder een zienswijze kan indienen tegen het ontwerp-besluit tot weigering van de omgevingsvergunning en de weigering van de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen.

WAT ZIJN DE KOSTEN?

De kosten van weigering van ontwerp-verklaringen van geen bedenkingen zijn niet hoger dan bij andere weigeringsbesluiten. Het is wel mogelijk dat de aanvrager in rechte opkomt tegen de ontwerpen (door het indienen van een zienswijze) en door vervolgens – na de definitieve besluitvorming – beroep in te stellen bij de bestuursrechter tegen de weigering van haar aanvraag. Hier kunnen kosten vanwege de procedure mee gemoeid zijn.

Voorts is het mogelijk dat de aanvrager meent dat zij benadeeld wordt door de weigering en dat zij de gemeente aansprakelijk stelt voor geleden schade. Het is in dat geval mogelijk dat zij schadevergoeding van de gemeente vordert bij de civiele rechter. Uw raad is vertrouwelijk op de hoogte gesteld van de risico’s in de vorm van een risicoanalyse (zie het raadsvoorstel d.d. 22 februari 2019 met registratienummer 2019001341).

WAT ZIJN DE ALTERNATIEVEN?

In plaats van een weigering van de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen kunt u besluiten tot het geven van de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen. Het is aan uw raad om te besluiten of u dat wilt, hoewel dat wel indruist tegen het inpassingsplan van de provincie en het advies van de leidingbeheer waar veel gewicht aan toekomt. Als u meent dat de voorliggende aanvraag voor het project Horenhilsedijk in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening (waaronder de voorwaarden uit het Beleidskader) dan kunt u besluiten tot het geven van de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen.

Het college zal ten aanzien van geaccordeerde projecten een ontwerp-besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan ter inzage moeten leggen. De maatschappelijke weerstand hiertegen zal vermoedelijk erg groot zijn en het ligt voor de hand dat tegen het ontwerp-besluit zienswijzen worden ingediend door tegenstanders. In dat verband gaat het niet alleen om bewoners en bewonersorganisaties, maar ook andere ontwikkelaars/aanvragers zouden zienswijzen kunnen indienen tegen de projecten die worden toegestaan als zij menen daardoor te worden benadeeld. Niet in de laatste plaats zouden de

provincie en Tennet hiertegen kunnen opkomen. Het aantal zienswijzen zou groter kunnen zijn dan bij een weigering van de ontwerp-verklaringen van geen bedenkingen.

HOE GAAN WE COMMUNICEREN EN WAT IS DE VERVOLGPROCEDURE?

Het ontwerp-besluit wordt zoals gezegd met de ontwerp-weigering van de verklaring van geen bedenkingen gedurende zes weken ter inzage gelegd, tijdens welke periode iedereen in de gelegenheid wordt gesteld om een zienswijze in te dienen. Het ontwerp-besluit dient aan te sluiten bij uw besluit omtrent de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen. Zonder ontwerp-verklaring van geen bedenkingen kan het college geen ontwerp-besluit ter inzage leggen. Het college mag niet zelf een oordeel geven over de ruimtelijke inpasbaarheid van het aangevraagde project in een formeel besluit.

Ook hebben wij een persbericht verzonden. Verdere communicatie zal plaatsvinden nadat uw raad zich over de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen heeft uitgesproken in de besluitvormende vergadering.

Nadat de ontwerpen ter inzage hebben gelegen, is het aan het college om de zienswijzen te verwerken. Het college zal uw raad een raadsvoorstel voorleggen omtrent het definitief besluiten tot het wel of niet geven van een verklaring van geen bedenkingen. Belanghebbenden die het niet eens zijn met de definitieve besluiten kunnen daartegen in beroep komen.

Burgemeester en wethouders van Drimmelen

Laten staan ivm handtekening

Laten staan ivm handtekening

Laten staan ivm handtekening

De raad van de gemeente Drimmelen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 13 juni 2023;

B e s l u i t :

De ontwerp-verklaring van geen bedenkingen te weigeren voor de aanvraag omtrent het project aan de Horenhilsedijk te Hooge Zwaluwe zoals beschreven in de documenten die als bijlagen bij voornoemd voorstel zijn opgenomen.

Made,

de raad voornoemd,

Laten staan ivm handtekening

Laten staan ivm handtekening

Laten staan ivm handtekening

F.M.C. Ronde
griffier

B.H.G. Scholtze
voorzitter