uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Zittingsplaats Breda

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 19/6132 CHWA

uitspraak van de meervoudige kamer van 19 oktober 2020 in de zaak tussen

NaGa Solar Holding B.V.,
te Maastricht,
eiseres,
gemachtigde: mr. W.P.N. Remie,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Drimmelen,
verweerder,
gemachtigde: mr. J.A. Mohuddy.

Procesverloop

In het besluit van 16 oktober 2019 (bestreden besluit) heeft het college de door eiseres aangevraagde omgevingsvergunning, strekkende tot realisatie gedurende 25 jaar van zonnepark "Zonnepark Nieuwstraat-Vogelstraat Wagenberg" geweigerd.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.
Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het beroep is besproken op de zitting van de rechtbank op 7 september 2020, tegelijk met de beroepen van (onder meer) eiseres tegen drie andere geweigerde omgevingsvergunningen voor realisatie van zonneparken, bekend onder de zaaknummers BRE 19/6011, 19/6101 en 19/6102 CHWA. Bij de behandeling ter zitting van dit beroep waren namens eiseres aanwezig mr. A.A.M. van Beek en ir. R. Kamsteeg, samen met de gemachtigde. Eiseres heeft zich laten vergezellen door twee door hen aangekondigde deskundigen, te weten ir. A. Loth en ir. F. Bouwman. Voor het college is R. Kieboom verschenen, samen met de gemachtigde en mr. E.P. Euverman, kantoorgenoot van gemachtigde.

Overwegingen

1. *Feiten en omstandigheden*

Op 13 september 2018 heeft eiseres bij het college een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de duur van 25 jaar voor een project genaamd "Zonnepark Nieuwstraat-Vogelstraat Wagenberg". Het project bestaat uit de realisatie van een zonnepark met extra natuur met een oppervlakte van in totaal circa 14 hectare, waarvan 9,2 hectare aan zonnepanelen, aan de Nieuwstraat-Vogelstraat, op de percelen kadastraal bekend als Terheijden , sectie I, nummers 903, 904, 1748, 1749. De gronden werden op dat moment

gebruikt als akkerland en grasland en zijn eigendom van een derde partij. De aanvraag ziet op de activiteiten bouwen en het gebruiken van gronden in strijd met het bestemmingsplan. De aanvraag is op enig moment aangepast, zodat die enkel nog zag op de percelen gelegen aan de Nieuwstraat, kadastraal bekend als Terheijden, sectie I, nummers 903 en 904. De percelen hebben een oppervlakte van 7,28 hectare, waarvan 6,5 hectare zal worden gebruikt voor zonnepanelen.

Het college heeft 25 april 2019 kenbaar gemaakt voornemens te zijn de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Het ontwerpbesluit met bijbehorende stukken en het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen zijn vanaf 26 april 2019 gedurende zes weken ter inzage gelegd.

Eiseres heeft in reactie op dit voornemen bij brieven van 5 juni 2019 en 9 juli 2019 zienswijzen ingediend.

De zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van het eerdere voornemen. Bij het bestreden besluit heeft het college de door eiseres aangevraagde omgevingsvergunning in navolging van de door de raad geweigerde verklaring van geen bedenkingen geweigerd.

2. *Bevoegdheid van de rechtbank: termijnoverschrijding CHW*

De Crisis- en Herstelwet (CHW) is van toepassing op deze beroepsprocedure. Dat betekent dat de bestuursrechter op grond van artikel 1.6, vierde lid, van de CHW binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak dient te doen. Partijen waren uitgenodigd voor een zitting op 16 april 2020. In verband met de uitbraak van het coronavirus kon deze zitting niet doorgaan. Als gevolg daarvan is de termijn van zes maanden inmiddels verstreken. Naar het oordeel van de rechtbank brengt het verstrijken van deze termijn niet met zich dat de rechtbank niet langer bevoegd zou zijn om een uitspraak te doen op dit beroep (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1989). Nu daarvoor ook overigens geen beletselen aanwezig zijn, is de rechtbank bevoegd om kennis te nemen van dit beroep en daarop uitspraak te doen.

3. *De verklaring van geen bedenkingen*

3.1 Artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit
a. het bouwen van een bouwwerk,
c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo kan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) bepaalt, voor zover hier van belang, dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het

bestemmingsplan, niet verleend wordt dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

3.2 Eiseres heeft aangevoerd dat de procedure voor verlening van de verklaring van geen bedenkingen niet voldeed aan de eisen die daaraan in de rechtspraak worden gesteld. De aanvraag is niet onverwijld, maar pas op 26 maart 2019 doorgestuurd naar de gemeenteraad en de gemeenteraad heeft niet zelf het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen opgesteld, maar het door het college opgestelde ontwerp overgenomen. Het vaststellen van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen was tot slot oorspronkelijk niet eens geagendeerd voor vaststelling in een raadsvergadering.

Dat de vaststelling van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen oorspronkelijk niet geagendeerd was om te worden vastgesteld in een raadsvergadering, laat onverlet dat zowel het ontwerpbesluit, als het besluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen uiteindelijk wel in een raadsvergadering is vastgesteld. Dit argument treft naar het oordeel van de rechtbank dan ook geen doel.

Ook aan de stelling dat de gemeenteraad niet zelf het ontwerpbesluit heeft opgesteld, kent de rechtbank niet het gewicht toe dat eiseres daaraan toekent. De rechtbank overweegt daartoe als volgt.

In de door eiseres genoemde uitspraak van 9 mei 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1511) heeft de Afdeling overwogen dat uit artikel 3.11 van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo volgt dat het ontwerpbesluit moet zijn opgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven. Eiseres kan worden nagegeven dat de gemeenteraad de tekst van het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen niet zelf heeft geformuleerd. Het ontwerpbesluit is op voorstel van het college aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeenteraad heeft vervolgens op 11 april 2019 ingestemd met het voornemen om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Door deze instemming heeft de gemeenteraad zelfstandig het standpunt ingenomen dat hij voornemens is om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Naar het oordeel van de rechtbank is daarmee voldaan aan de hiervoor bedoelde tekst van artikel 3.11, derde lid, van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo (vergelijk de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 5 september 2019, ELCI:NL:RBZWB:2019:4042).

Vervolgens is eiseres in de gelegenheid gesteld om naar aanleiding van het standpunt van de raad haar zienswijzen in te dienen. Dit is een wezenlijk verschil met de gang van zaken in de door eiseres genoemde uitspraak van 9 mei 2018. Naar het oordeel van de rechtbank is in dit geval dan ook geen sprake van strijd met artikel 3.11, derde lid, van de Wabo.

Ook de stelling van eiseres dat de aanvraag niet onverwijld is doorgestuurd treft geen doel. Op grond van artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo, dient het bevoegd gezag onverwijld een exemplaar van de aanvraag en de daarbij gevoegde stukken door te zenden naar het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven, zodat dit bestuursorgaan daar een standpunt over kan innemen. Gelet op de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 28 en 126-127) moet onder "onverwijld" zo spoedig mogelijk worden verstaan. Het college heeft niet betwist dat de aanvraag van

13 september 2018 op 26 maart 2019 naar de raad is doorgezonden. Dat betekent naar het oordeel van de rechtbank niet dat het college de aanvraag niet onverwijld zou hebben doorgezonden. Vast staat immers dat de aanvraag op 13 september 2018 alleen voorzien was van een schetsontwerp, zodat de aanvraag op dat moment nog niet compleet was. De ruimtelijke onderbouwing is eerst op 28 februari 2019 door het college ontvangen. In dat licht acht de rechtbank de doorzending op 26 maart 2019 niet in strijd met artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo.

4. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: oud en nieuw*

Op 13 september 2018 is het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 4 september 2018 (hierna: het oude beleidskader) vastgesteld. Het oude beleidskader bevat zowel "leidende principes" als "algemene uitgangspunten" waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Daarnaast bevat het oude beleidskader gezichtspunten voor de afweging van locaties. In dit oude beleidskader is opgenomen dat voorlopig wordt uitgegaan van maximaal 150 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021.

Omdat het college in korte tijd een groot aantal aanvragen voor een omgevingsvergunning voor realisatie van zonneparken ontving heeft de gemeenteraad op 28 februari 2019 besloten tot wijziging van het beleidskader. De wijziging bestaat eruit dat in het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 28 februari 2019 (hierna: het nieuwe beleidskader) is opgenomen dat er wordt uitgegaan van maximaal 10 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021. Voor het overige zijn het oude en het nieuwe beleidskader identiek.

Bij besluit van 28 februari 2019 heeft de gemeenteraad een overgangsregeling vastgesteld, inhoudende 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."

5. *Het bestreden besluit: welk beleidskader?*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is vermeld (punt 39) dat de aanvraag is ingediend op 13 september 2018, toen het oude beleidskader nog niet in werking was getreden. Omdat de aanvraag niet tussen 27 september 2018 en 1 februari 2019 is ingediend, heeft de overgangsregeling geen betrekking op deze aanvraag. Volgens het raadsvoorstel zal er "getoetst moeten worden aan het gewijzigde Beleidskader". Het project is vervolgens inhoudelijk beoordeeld.

Eiseres heeft in beroep aangevoerd dat de aanvraag enkel inhoudelijk is beoordeeld, om de werkelijke weigeringsgrond te maskeren. Volgens eiseres is de omgevingsvergunning enkel en alleen geweigerd omdat de maximaal beschikbare oppervlakte van 10 hectare al vergeven was. Bij besluit van 10 september 2019 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor realisatie van Zonnepark De Bergen, met een oppervlakte van 9,5 hectare aan zonnevelden. Dat project viel wel onder de overgangsregeling en is beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader met een oppervlakte van 150 hectare. Eiseres wil dat ook haar project wordt beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader. Ter

onderbouwing daarvan heeft zij aangevoerd dat de wijziging van 150 hectare naar 10 hectare zowel ruimtelijk als beleidsmatig niet is gemotiveerd, zodat het nieuwe beleidskader buiten toepassing moet blijven, of onverbindend moet worden verklaard. Wanneer de beleidswijziging stand houdt, moet daarvan volgens eiseres met toepassing van artikel 4:84 van de Awb worden afgeweken, zodat de omstandigheid dat de oppervlakte van 10 hectare nagenoeg vergeven is, haar niet kan worden tegengeworpen. Eiseres heeft er daarbij op gewezen dat de inhoud van het oude beleidskader al bekend was ten tijde van de indiening van de aanvraag. Verder valt niet in te zien waarom de aanvraag voor Zonnepark De Bergen, die later is ingediend dan de aanvraag van eiseres, met toepassing van de overgangsregeling wél beoordeeld is met toepassing van het oude beleidskader van 150 hectare en een vergunning heeft gekregen, en de daarvóór ingediende aanvraag van eiseres niet.

Eerst ter zitting heeft het college naar voren gebracht dat, hoewel de aanvraag formeel niet onder de overgangsregeling viel, de gemeenteraad de overgangsregeling ruim heeft geïnterpreteerd voor die gevallen waarin er een serieuze aanvraag gedaan was. In de geest van de overgangsregeling is de gemeenteraad in het bestreden besluit daarom afgeweken van de overgangsregeling en heeft de raad de aanvraag beoordeeld op basis van het oude beleidskader.

Deze motivering strookt niet met de motivering van het bestreden besluit. Uit het bestreden besluit volgt immers onmiskenbaar dat de aanvraag volgens de raad niet onder de overgangsregeling viel en dat de aanvraag beoordeeld werd met toepassing van het nieuwe beleidskader. Dat de aanvraag inhoudelijk is beoordeeld, ondanks het feit dat voor Zonnepark De Bergen al een vergunning was verleend voor zonnevelden met een oppervlakte van 9,5 hectare, maakt dat niet anders.

Uit het feit dat het college heeft benadrukt dat is beoogd de ter zitting gegeven motivering aan het bestreden besluit ten grondslag te leggen, volgt dat aan het bestreden besluit een motiveringsgebrek kleeft.

6. *Tussenconclusie: beroep gegrond, bestreden besluit wordt vernietigd*

Blijkens de beroepsgronden (en daaraan voorafgaand de zienswijzen) vormde het feit dat de aanvraag beoordeeld was met toepassing van het nieuwe beleidskader, voor eiseres een belangrijke reden om op te komen tegen de weigering van de omgevingsvergunning. Dat maakt dat sprake is van een ernstig motiveringsgebrek. De rechtbank ziet daarin dan ook aanleiding om het beroep gegrond te verklaren en het bestreden besluit te vernietigen.

De rechtbank zal beoordelen of er aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten, of zelf in de zaak te voorzien.

Voor de verdere beoordeling merkt de rechtbank de ter zitting gegeven motivering, inhoudende dat het project is beoordeeld op basis van het oude beleidskader, aan als de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende motivering. Omdat het project blijkens deze motivering beoordeeld is op basis van het oude beleidskader, komt de rechtbank niet toe aan een inhoudelijke bespreking van de beroepsgronden van eiseres tegen de wijziging van het beleidskader en de vraag of met toepassing van artikel 4:84 van de Awb van het nieuwe beleidskader moet worden afgeweken.

7. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: leidende principes en gezichtspunten*

De beleidskaders zijn -behoudens de daarin opgenomen oppervlaktematen- identiek. In het hierna volgende wordt daarom in algemene zin verwezen naar het beleidskader.

Het beleidskader bevat in hoofdstuk 2 zowel leidende principes als algemene uitgangspunten waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Het eerste leidende principes is maatschappelijke meerwaarde: de omgeving moet meeprofiteren van het zonnepark. Het principe van maatschappelijke meerwaarde is onderverdeeld in 1) meervoudig ruimtegebruik, 2) het leveren van een bijdrage aan de energietransitie en 3) sociale participatie. Het tweede leidende principe is landschappelijke kwaliteitsverbetering. Dit kan volgens het beleidskader door 1) de aanleg van nieuw landschap en 2) natuurontwikkeling. Daarbij is opgemerkt dat de landschappelijke inpassing aan de rand zorgt voor een meerwaarde op het ecologische en landschappelijk vlak. Het derde leidende principe is leerkansen.

Het beleidskader bevat daarnaast in hoofdstuk 5 gezichtspunten voor de afweging van locaties. Onderdeel daarvan is de technische afweging, bestaande uit drie aspecten die bepalen of een locatie geschikt is voor een zonnepark, te weten: 1) de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, 2) de aanwezigheid van grote afnemers en 3) de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting. Verder zijn in dit deel van het beleidskader als randvoorwaarden benoemd dat er uitgesloten gebieden zijn, dat onbebouwde randen om de woonkernen de voorkeurslocaties zijn, dat voor iedere nieuwe ontwikkeling in het buitengebied een kwaliteitsverbetering van het landschap verplicht is en dat de landschappelijke inpassing van een zonnepark daarvoor kan worden ingezet. Verder zijn ontwerprichtlijnen opgenomen per landschapstype (zeekleigebied, zandgebied, overgangsgebied). Tot slot bevat dit onderdeel technische ontwerpprincipes voor de vormgeving van het zonnepark, bijvoorbeeld over de beveiliging van het park, de hoogte van de panelen en bijbehorende voorzieningen. Daarbij is ook bepaald dat de zonnepanelen in principe slechts zeer beperkt zichtbaar mogen zijn vanuit aangrenzende woonpercelen.

8. *Het bestreden besluit: toets aan het beleidskader*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is opgenomen (punt 68) dat de aanvraag van eiseres niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

Eiseres heeft -samengevat- aangevoerd dat dit standpunt onvoldoende is gemotiveerd. Het project scoort volgens eiseres juist uitzonderlijk hoog en de omgevingsvergunning had daarom in redelijkheid niet geweigerd kunnen worden. Door de omgevingsvergunning te weigeren, maar wel een omgevingsvergunning te verlenen aan Zonnepark De Bergen, terwijl dat project lager scoort dan het project van eiseres, heeft het college bovendien gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

In reactie daarop heeft het college ter zitting aangevoerd dat de raad het project heeft beoordeeld op basis van de uitgangspunten in het beleid, en dat het project is afgezet tegen deze uitgangspunten. De raad heeft geen scores of punten toegekend per voorwaarde uit het beleid. Het is niet zo dat de leidende principes zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes. De beoordeling door de raad is subjectief. In het licht van het uitgangspunt dat er in het buitengebied geen zonneparken mogen worden gebouwd, moet een zonnepark

om voor een omgevingsvergunning in aanmerking te komen, altijd een uitzonderlijk project zijn, aldus het college.

Dat er in de beoordeling geen punten zijn toegekend voor de verschillende voorwaarden, laat naar het oordeel van de rechtbank onverlet dat -zeker wanneer daarover verschil van mening bestaat- moet worden gemotiveerd waarom een aanvraag niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader en -in het verlengde daarvan- of aan het beleidskader wordt voldaan. Daarbij dient bij de beoordeling van iedere aanvraag het beleidskader steeds hetzelfde te worden uitgelegd en dient dezelfde beoordelingsmaatstaf te worden aangehouden.

Naar het oordeel van de rechtbank is bij de beoordeling van het project van eiseres ten onrechte een andere beoordelingsmaatstaf aangehouden dan bij de beoordeling van het project Zonnepark De Bergen. Waar in geval van het project van eiseres blijkens de verklaring van het college ter zitting een uitzonderlijk hoge score vereist is, ligt aan het besluit tot vergunningverlening voor Zonnepark De Bergen ten grondslag dat, hoewel op enkele voorwaarden minder hoog wordt gescoord, "de aanvraag voldoende in overeenstemming is met het Beleidskader."

Daarnaast is, mede in het licht van het feit dat de leidende principes volgens het college niet zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes in het bestreden besluit naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom de aanvraag niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

De rechtbank overweegt daarbij dat blijkens de ruimtelijke onderbouwing het meervoudig ruimtegebruik ter plaatse van het zonnepark aan de Nieuwstraat bestaat uit een combinatie van duurzame energie (zonnepanelen), natuur (ligging van de locatie tegen een toekomstige ecologische verbindingszone aan, beplanting van grond onder de panelen met bloemrijk gras, de aanleg van een Elzensingel die rondom wordt ingezaaid met akkerbloemenvegetatie), landbouw (begrazing van gronden onder de panelen door een schaapskudde) en recreatie (aanwezigheid informatiepunt). Het informatiepunt levert ook een bijdrage aan de energietransitie. In de ruimtelijke onderbouwing is ten aanzien van sociale participatie benoemd dat het streven is om de lokale gemeenschap voor een belangrijk deel in het park mee te laten participeren. Gewezen is op de mogelijkheid van een postcoderoos-regeling (Regeling Verlaagd Tarief) en op betrokkenheid van en samenwerking met bestaande organisaties en initiatieven met gelijksoortige duurzame sociale doelen. Daarnaast zullen werkzaamheden op het park onder begeleiding worden uitgevoerd door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Over de locatie is in de ruimtelijke onderbouwing opgemerkt dat het park niet in een uitgesloten gebied ligt. Tot slot is daarin uiteengezet dat het ontwerp voldoet aan de ontwerpprincipes van het landschapstype overgangsgebied en aan de technische ontwerpprincipes.

Gevraagd naar een toelichting op het standpunt dat de aanvraag niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader, heeft het college ter zitting naar voren gebracht dat daarbij met name de verhouding tussen de omvang van het zonnepark en de (meest nabijgelegen) dorpskern van belang is, alsmede de afstand tussen de locatie van het zonnepark tot die dorpskern. Het zonnepark moet volgens het college kunnen worden toegerekend aan de dorpskern die nabij dat zonnepark ligt, in die zin dat de energiebehoefte waarin het zonnepark voorziet in verhouding staat tot het aantal huishoudens in die dorpskern. Dat het zonnepark moet kunnen worden toegerekend aan de kern die bij het zonnepark ligt, volgt

volgens het college uit de voorwaarde in het beleidskader, inhoudende dat een locatie geschikt is voor een zonnepark in geval van aanwezigheid van grote afnemers.

Uit het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen volgt dat het park voorziet in de energiebehoefte van 2.100 huishoudens, terwijl de kern van Wagenberg, die op een afstand van 500 meter van het park ligt, circa 760 huishoudens telt. De rechtbank begrijpt het standpunt van het college aldus dat deze verhouding scheef is en dat de afstand tot de kern daarnaast groter is dan wenselijk.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft de raad met de voorwaarde van toerekening aan de nabij gelegen dorpskern een voorwaarde gehanteerd die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader. De aanwezigheid van grote afnemers is een aspect om te bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is voor vestiging van een zonnepark. Andere aspecten die bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is zijn de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, of de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting, zoals een windmolens. Bij deze technische aspecten is opgemerkt dat de afstand en complexiteit van een aan te leggen kabeltracé bepalend is voor de prijs daarvan. Ook heeft het overbruggen van grote afstanden met kabels landschappelijk gezien niet de voorkeur, aldus het beleidskader. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat deze technische aspecten enkel zijn ingegeven door de wens de afstand van het zonnepark tot een zware aansluiting of afzetpunt zo klein mogelijk te houden.

Uit de voorwaarde van aanwezigheid van een grote afnemer volgt naar het oordeel van de rechtbank niet de door de raad gehanteerde voorwaarde inhoudende dat de energiebehoefte waar het zonnepark in voorziet in verhouding is tot de omvang van de nabij gelegen dorpskern, nog los van de vraag of individuele huishoudens samen als één grote afnemer zouden kunnen worden aangemerkt, aangezien huishoudens stroom niet direct van het zonnepark afnemen. Dat een zonnepark zou moeten kunnen worden toegerekend aan de dorpskern nabij het park strookt bovendien niet met de beleidskeuze van de gemeente Drimmelen om toe te werken naar energie-neutraliteit (van de gemeente als geheel), door de totale energiebehoefte (bestaande uit voertuigbrandstoffen, elektriciteit en warmte) van particuliere huishoudens en bedrijven en organisaties duurzaam op te wekken. Volgens het (oude en nieuwe) beleidskader correspondeert een oppervlakte van 150 hectare met 20% van deze totale energiebehoefte.

Door bij de beoordeling of voor het project een verklaring van geen bedenkingen kan worden verleend een voorwaarde te hanteren die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader heeft de raad gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Daarnaast is eerst ter zitting gebleken dat groot gewicht wordt toegekend aan de afstand van het zonnepark tot de dorpskern. In het beleidskader wordt wel een voorkeur uitgesproken voor locaties in of aansluitend aan stedelijk gebied en rondom de woonkernen, maar daaruit blijkt uit niet dat dit een criterium van doorslaggevend gewicht is. Bovendien is niet toegelicht welke afstand als groter dan wenselijk wordt beschouwd. Ook op dit punt lijdt (de motivering van) het bestreden besluit aan een gebrek.

9. *Conclusie*

Gelet op het voorgaande ziet de rechtbank geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het

bestreden besluit in stand te laten. Omdat het besluiten op een aanvraag voor een omgevingsvergunning een bevoegdheid van het college betreft, ziet de rechtbank geen mogelijkheden om zelf in de zaak te voorzien.

Dat betekent dat het college een nieuw besluit dient te nemen op de aanvraag van eiseres, rekening houdend met deze uitspraak.

10. *Griffierecht en proceskosten*

Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, moet het college aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoeden.

De rechtbank veroordeelt het college in de door eiseres gemaakte proceskosten. De proceskosten worden berekend volgens het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb). Vast staat dat de vier beroepen van onder meer eiseres tegen de geweigerde omgevingsvergunningen voor de realisatie van een zonnepark op dezelfde zitting zijn behandeld. Rechtsbijstand is in alle zaken verleend door dezelfde persoon. De door hem verrichte werkzaamheden konden voor elk van de zaken nagenoeg identiek zijn. De beroepschriften in de vier zaken zijn ook voor het overgrote deel identiek. De rechtbank merkt de zaken voor de vaststelling van de proceskostenvergoeding daarom aan als samenhangende zaken in de zin van artikel 3, tweede lid, van het Bpb.

De kosten voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand stelt de rechtbank vast op een totaalbedrag van € 1.575,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 525,00, en wegingsfactor 1,5 omdat er vier samenhangende zaken zijn). Dit bedrag zal worden verdeeld over de vier beroepen, hetgeen neerkomt op een bedrag van € 393,75 per beroepszaak.

Beslissing

De rechtbank:
- verklaart het beroep van eiseres gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op een nieuw besluit te nemen op de aanvraag met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt het college op het betaalde griffierecht van € 345,00 aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 393,75.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T. Peters, voorzitter, en mr. G.M.J. Kok en mr. R.A. Karsten-Badal, leden, in aanwezigheid van mr. W.J.C. Goorden, griffier, op 19 oktober 2020 en openbaar gemaakt door middel van geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: 19 OKT 2020

Wat kunt u doen als u het niet eens bent met deze uitspraak?
Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Rechtbank Zeeland-West-Brabant

"VOOR FOTOKOPIE CONFORM"
De griffier van de rechtbank
Zeeland-West-Brabant

uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Zittingsplaats Breda

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 19/6101 CHWA

uitspraak van de meervoudige kamer van 19 oktober 2020 in de zaak tussen

1. NaGa Solar Holding B.V.,
te Maastricht,
en
2. J.A.A. de Laat,
te Hooge Zwaluwe,
samen te noemen: eisers,
gemachtigde: mr. W.P.N. Remie,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Drimmelen,
verweerder,
gemachtigde: mr. J.A. Mohuddy.

Procesverloop

In het besluit van 16 oktober 2019 (bestreden besluit) heeft het college de door eiseres sub 1 aangevraagde omgevingsvergunning, strekkende tot realisatie gedurende 25 jaar van zonnepark "Zonnepark Moerseweg 3a te Hooge Zwaluwe" geweigerd.

Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.
Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het beroep is besproken op de zitting van de rechtbank op 7 september 2020, tegelijk met de beroepen van (onder meer) eiseres sub 1 tegen drie andere geweigerde omgevingsvergunningen voor realisatie van zonneparken, bekend onder de zaaknummers BRE 19/6011, 19/6102 en 19/6132 CHWA. Bij de behandeling ter zitting van dit beroep waren namens eiseres sub 1 aanwezig mr. A.A.M. van Beek en ir. R. Kamsteeg, samen met de gemachtigde. Eiser sub 2 was aanwezig, samen met W.A.A. Sprangers en met de gemachtigde. Eisers hebben zich laten vergezellen door twee door hen aangekondigde deskundigen, te weten ir. A. Loth en ir. F. Bouwman. Voor het college is R. Kieboom verschenen, samen met de gemachtigde en mr. E.P. Euverman, kantoorgenoot van gemachtigde.

Overwegingen

1. *Feiten en omstandigheden*

Op 13 september 2018 heeft eiseres sub 1 bij het college een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de duur van 25 jaar voor een project genaamd "Zonnepark Moerseweg 3a te Hooge Zwaluwe". Het project bestaat uit de realisatie van een zonnepark met extra natuur met een oppervlakte van in totaal circa 9,5 hectare, waarvan 8,5 hectare aan zonnepanelen nabij de locatie plaatselijk bekend Moerseweg 3a te Hooge Zwaluwe, op de percelen kadastraal bekend als Hooge en Lage Zwaluwe, sectie I, nummers 104, 103, 2602, 2603 en 2788. De gronden werden op dat moment gebruikt als akkers, behorend bij de varkensboerderij van eiser sub 2. De aanvraag ziet op de activiteiten bouwen en het gebruiken van gronden in strijd met het bestemmingsplan.

Het college heeft 25 april 2019 kenbaar gemaakt voornemens te zijn de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Het ontwerpbesluit met bijbehorende stukken en het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen zijn vanaf 26 april 2019 gedurende zes weken ter inzage gelegd.

Eisers hebben in reactie op dit voornemen bij brieven van 5 juni 2019 en 9 juli 2019 zienswijzen ingediend.

De zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van het eerdere voornemen. Bij het bestreden besluit heeft het college de door eiseres sub 1 aangevraagde omgevingsvergunning in navolging van de door de raad geweigerde verklaring van geen bedenkingen geweigerd.

2. *Bevoegdheid van de rechtbank: termijnoverschrijding CHW*

De Crisis- en Herstelwet (CHW) is van toepassing op deze beroepsprocedure. Dat betekent dat de bestuursrechter op grond van artikel 1.6, vierde lid, van de CHW binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak dient te doen. Partijen waren uitgenodigd voor een zitting op 16 april 2020. In verband met de uitbraak van het coronavirus kon deze zitting niet doorgaan. Als gevolg daarvan is de termijn van zes maanden inmiddels verstreken. Naar het oordeel van de rechtbank brengt het verstrijken van deze termijn niet met zich dat de rechtbank niet langer bevoegd zou zijn om een uitspraak te doen op dit beroep (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1989). Nu daarvoor ook overigens geen beletselen aanwezig zijn, is de rechtbank bevoegd om kennis te nemen van dit beroep en daarop uitspraak te doen.

3. *Beroep ontvankelijk: eisers belanghebbende?*

De rechtbank ziet zich ambtshalve gesteld voor de vraag of eisers belanghebbende zijn bij het bestreden besluit. Zijn zij geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dan is hun beroep niet ontvankelijk.

Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

3.1 Naar het oordeel van de rechtbank is eiseres sub 1 belanghebbende bij het bestreden besluit. Als aanvrager van de omgevingsvergunning is haar belang rechtstreeks bij het

bestreden besluit betrokken.

3.2 Eiser sub 2 is eigenaar van de gronden waarop het aangevraagde zonnepark zou worden gerealiseerd. Hij kan naar het oordeel van de rechtbank niet als belanghebbende worden aangemerkt. De rechtbank neemt daarbij in aanmerking dat het besluit tot weigering van de omgevingsvergunning zich uitsluitend richt tot eiseres sub 1. De weigering heeft geen rechtsgevolgen voor eiser sub 2 en gesteld noch gebleken is dat eiser sub 2 door de weigering in zijn eigendomsrecht of ander fundamenteel recht wordt aangetast. Eventuele (financiële) schade die hij lijdt is slechts een afgeleid belang, nu dat belang uitsluitend voortvloeit uit de contractuele relatie die eiser sub 2 heeft met de ontwikkelaars van het zonnepark (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3386).

De rechtbank zal het beroep van eiser sub 2 daarom niet-ontvankelijk verklaren.

4. *De verklaring van geen bedenkingen*

4.1 Artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit
a. het bouwen van een bouwwerk,
c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo kan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) bepaalt, voor zover hier van belang, dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan, niet verleend wordt dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

4.2 Eiseres sub 1 heeft aangevoerd dat de procedure voor verlening van de verklaring van geen bedenkingen niet voldeed aan de eisen die daaraan in de rechtspraak worden gesteld. De aanvraag is niet onverwijld, maar pas op 26 maart 2019 doorgestuurd naar de gemeenteraad en de gemeenteraad heeft niet zelf het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen opgesteld, maar het door het college opgestelde ontwerp overgenomen. Het vaststellen van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen was tot slot oorspronkelijk niet eens geagendeerd voor vaststelling in een raadsvergadering.

Dat de vaststelling van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen oorspronkelijk niet geagendeerd was om te worden vastgesteld in een raadsvergadering, laat onverlet dat zowel het ontwerpbesluit, als het besluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen uiteindelijk wel in een raadsvergadering is vastgesteld. Dit

argument treft naar het oordeel van de rechtbank dan ook geen doel.

Ook aan de stelling dat de gemeenteraad niet zelf het ontwerpbesluit heeft opgesteld, kent de rechtbank niet het gewicht toe dat eiseres sub 1 daaraan toekent. De rechtbank overweegt daartoe als volgt.

In de door eiseres sub 1 genoemde uitspraak van 9 mei 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1511) heeft de Afdeling overwogen dat uit artikel 3.11 van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo volgt dat het ontwerpbesluit moet zijn opgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven. Eiseres sub 1 kan worden nagegeven dat de gemeenteraad de tekst van het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen niet zelf heeft geformuleerd. Het ontwerpbesluit is op voorstel van het college aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeenteraad heeft vervolgens op 11 april 2019 ingestemd met het voornemen om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Door deze instemming heeft de gemeenteraad zelfstandig het standpunt ingenomen dat hij voornemens is om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Naar het oordeel van de rechtbank is daarmee voldaan aan de hiervoor bedoelde tekst van artikel 3.11, derde lid, van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo (vergelijk de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 5 september 2019, ELCI:NL:RBZWB:2019:4042).

Vervolgens is eiseres sub 1 in de gelegenheid gesteld om naar aanleiding van het standpunt van de raad haar zienswijzen in te dienen. Dit is een wezenlijk verschil met de gang van zaken in de door eiseres sub 1 genoemde uitspraak van 9 mei 2018. Naar het oordeel van de rechtbank is in dit geval dan ook geen sprake van strijd met artikel 3.11, derde lid, van de Wabo.

Ook de stelling van eiseres sub 1 dat de aanvraag niet onverwijld is doorgestuurd treft geen doel. Op grond van artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo, dient het bevoegd gezag onverwijld een exemplaar van de aanvraag en de daarbij gevoegde stukken door te zenden naar het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven, zodat dit bestuursorgaan daar een standpunt over kan innemen. Gelet op de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 28 en 126-127) moet onder "onverwijld" zo spoedig mogelijk worden verstaan. Het college heeft niet betwist dat de aanvraag van 13 september 2018 op 26 maart 2019 naar de raad is doorgezonden. Dat betekent naar het oordeel van de rechtbank niet dat het college de aanvraag niet onverwijld zou hebben doorgezonden. Vast staat immers dat de aanvraag op 13 september 2018 alleen voorzien was van een schetsontwerp, zodat de aanvraag op dat moment nog niet compleet was. De ruimtelijke onderbouwing is eerst op 28 februari 2019 door het college ontvangen. In dat licht acht de rechtbank de doorzending op 26 maart 2019 niet in strijd met artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo.

5. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: oud en nieuw*

Op 13 september 2018 is het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 4 september 2018 (hierna: het oude beleidskader) vastgesteld. Het oude beleidskader bevat zowel "leidende principes" als "algemene uitgangspunten" waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Daarnaast bevat het oude beleidskader gezichtspunten voor de afweging van locaties. In dit oude beleidskader is opgenomen dat voorlopig wordt uitgegaan van maximaal 150 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot

1 januari 2021.

Omdat het college in korte tijd een groot aantal aanvragen voor een omgevingsvergunning voor realisatie van zonneparken ontving heeft de gemeenteraad op 28 februari 2019 besloten tot wijziging van het beleidskader. De wijziging bestaat eruit dat in het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 28 februari 2019 (hierna: het nieuwe beleidskader) is opgenomen dat er wordt uitgegaan van maximaal 10 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021. Voor het overige zijn het oude en het nieuwe beleidskader identiek.

Bij besluit van 28 februari 2019 heeft de gemeenteraad een overgangsregeling vastgesteld, inhoudende 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."

6. *Het bestreden besluit: welk beleidskader?*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is vermeld (punt 37) dat de aanvraag is ingediend op 13 september 2018, toen het oude beleidskader nog niet in werking was getreden. Omdat de aanvraag niet tussen 27 september 2018 en 1 februari 2019 is ingediend, heeft de overgangsregeling geen betrekking op deze aanvraag. Volgens het raadsvoorstel is dat "evenwel van geen betekenis, omdat de aanvraag niet ziet op een project dat leidt tot een overschrijding van 10 hectare. Er zal getoetst moeten worden aan de voorwaarden uit het Beleidskader."

Eiseres sub 1 heeft in beroep aangevoerd dat de aanvraag enkel inhoudelijk is beoordeeld, om de werkelijke weigeringsgrond te maskeren. Volgens eiseres sub 1 is de omgevingsvergunning enkel en alleen geweigerd omdat de maximaal beschikbare oppervlakte van 10 hectare al vergeven was. Bij besluit van 10 september 2019 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor realisatie van Zonnepark De Bergen, met een oppervlakte van 9,5 hectare aan zonnevelden. Dat project viel wel onder de overgangsregeling en is beoordeeld op basis van het oude beleidskader met een oppervlakte van 150 hectare. Eiseres sub 1 wil dat ook haar project wordt beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader. Ter onderbouwing daarvan heeft zij aangevoerd dat de wijziging van 150 hectare naar 10 hectare zowel ruimtelijk als beleidsmatig niet is gemotiveerd, zodat het nieuwe beleidskader buiten toepassing moet blijven, of onverbindend moet worden verklaard. Wanneer de beleidswijziging stand houdt, moet daarvan volgens eiseres sub 1 met toepassing van artikel 4:84 van de Awb worden afgeweken, zodat de omstandigheid dat de oppervlakte van 10 hectare nagenoeg vergeven is, haar niet kan worden tegengeworpen. Eiseres sub 1 heeft er daarbij op gewezen dat de inhoud van het oude beleidskader al bekend was ten tijde van de indiening van de aanvraag. Verder valt niet in te zien waarom de aanvraag voor Zonnepark De Bergen, die later is ingediend dan de aanvraag van eiseres sub 1, met toepassing van de overgangsregeling wél is beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader van 150 hectare en een vergunning heeft gekregen, en de daarvóór ingediende aanvraag van eiseres sub 1 niet.

Eerst ter zitting heeft het college naar voren gebracht dat, hoewel de aanvraag formeel niet onder de overgangsregeling viel, de gemeenteraad de overgangsregeling ruim heeft

geïnterpreteerd voor die gevallen waarin er een serieuze aanvraag gedaan was. In de geest van de overgangsregeling is de gemeenteraad in het bestreden besluit daarom afgeweken van de overgangsregeling en heeft de raad de aanvraag beoordeeld op basis van het oude beleidskader.

Deze motivering strookt niet met de motivering van het bestreden besluit. Uit het bestreden besluit volgt immers onmiskenbaar dat de aanvraag volgens de raad niet onder de overgangsregeling viel. Gelet daarop kan niet anders worden geconcludeerd dan dat de raad de aanvraag heeft beoordeeld op basis van het nieuwe beleidskader, en niet het oude beleidskader. Dat de aanvraag inhoudelijk is beoordeeld, ondanks het feit dat voor Zonnepark De Bergen al een vergunning was verleend voor zonnevelden met een oppervlakte van 9,5 hectare maakt dat niet anders.

Uit het feit dat het college heeft benadrukt dat is beoogd de ter zitting gegeven motivering aan het bestreden besluit ten grondslag te leggen, volgt dat aan het bestreden besluit een motiveringsgebrek kleeft.

7. *Tussenconclusie: beroep gegrond, bestreden besluit wordt vernietigd*

Blijkens de beroepsgronden (en daaraan voorafgaand de zienswijzen) vormde het feit dat de aanvraag beoordeeld was op basis van het nieuwe beleidskader, voor eiseres sub 1 een belangrijke reden om op te komen tegen de weigering van de omgevingsvergunning. Dat maakt dat sprake is van een ernstig motiveringsgebrek. De rechtbank ziet daarin dan ook aanleiding om het beroep gegrond te verklaren en het bestreden besluit te vernietigen.

De rechtbank zal beoordelen of er aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten, of zelf in de zaak te voorzien.

Voor de verdere beoordeling merkt de rechtbank de ter zitting gegeven motivering, inhoudende dat het project is beoordeeld op basis van het oude beleidskader, aan als de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende motivering. Omdat het project blijkens deze motivering beoordeeld is op basis van het oude beleidskader, komt de rechtbank niet toe aan een inhoudelijk bespreking van de beroepsgronden van eiseres sub 1 tegen de wijziging van het beleidskader en de vraag of met toepassing van artikel 4:84 van de Awb van het nieuwe beleidskader moet worden afgeweken.

8. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: leidende principes en gezichtspunten*

De beleidskaders zijn -behoudens de daarin opgenomen oppervlaktematen- identiek. In het hierna volgende wordt daarom in algemene zin verwezen naar het beleidskader.

Het beleidskader bevat in hoofdstuk 2 zowel leidende principes als algemene uitgangspunten waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Het eerste leidende principe is maatschappelijke meerwaarde: de omgeving moet meeprofiteren van het zonnepark. Het principe van maatschappelijke meerwaarde is onderverdeeld in 1) meervoudig ruimtegebruik, 2) het leveren van een bijdrage aan de energietransitie en 3) sociale participatie. Het tweede leidende principe is landschappelijke kwaliteitsverbetering. Dit kan volgens het beleidskader door 1) de aanleg van nieuw landschap en 2) natuurontwikkeling. Daarbij is opgemerkt dat de landschappelijke inpassing aan de rand zorgt voor een meerwaarde op het ecologische en landschappelijk vlak. Het

derde leidende principe is leerkansen.

Het beleidskader bevat daarnaast in hoofdstuk 5 gezichtspunten voor de afweging van locaties. Onderdeel daarvan is de technische afweging, bestaande uit drie aspecten die bepalen of een locatie geschikt is voor een zonnepark, te weten: 1) de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, 2) de aanwezigheid van grote afnemers en 3) de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting. Verder zijn in dit deel van het beleidskader als randvoorwaarden benoemd dat er uitgesloten gebieden zijn, dat onbebouwde randen om de woonkernen de voorkeurslocaties zijn, dat voor iedere nieuwe ontwikkeling in het buitengebied een kwaliteitsverbetering van het landschap verplicht is en dat de landschappelijke inpassing van een zonnepark daarvoor kan worden ingezet. Verder zijn ontwerprichtlijnen opgenomen per landschapstype (zeekleigebied, zandgebied, overgangsgebied). Tot slot bevat dit onderdeel technische ontwerpprincipes voor de vormgeving van het zonnepark, bijvoorbeeld over de beveiliging van het park, de hoogte van de panelen en bijbehorende voorzieningen. Daarbij is ook bepaald dat de zonnepanelen in principe slechts zeer beperkt zichtbaar mogen zijn vanuit aangrenzende woonpercelen.

9. *Het bestreden besluit: toets aan het beleidskader*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is opgenomen (punt 67) dat de aanvraag van eiseres sub 1 niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

Eiseres sub 1 heeft -samengevat- aangevoerd dat dit standpunt onvoldoende is gemotiveerd. Het project scoort volgens eiseres sub 1 juist uitzonderlijk hoog en de omgevingsvergunning had daarom in redelijkheid niet geweigerd kunnen worden. Door de omgevingsvergunning te weigeren, maar wel een omgevingsvergunning te verlenen voor Zonnepark De Bergen, terwijl dat project lager scoort dan het project van eiseres sub 1, heeft het college bovendien gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

In reactie daarop heeft het college ter zitting aangevoerd dat de gemeenteraad het project heeft beoordeeld op basis van de uitgangspunten in het beleid, en dat het project is afgezet tegen deze uitgangspunten. De raad heeft geen scores of punten toegekend per voorwaarde uit het beleid. Het is niet zo dat de leidende principes zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes. De beoordeling door de raad is subjectief. In het licht van het uitgangspunt dat er in het buitengebied geen zonneparken mogen worden gebouwd, moet een zonnepark om voor een omgevingsvergunning in aanmerking te komen, altijd een uitzonderlijk project zijn, aldus het college.

Dat er in de beoordeling geen punten zijn toegekend voor de verschillende voorwaarden, laat naar het oordeel van de rechtbank onverlet dat -zeker wanneer daarover verschil van mening bestaat- moet worden gemotiveerd waarom een aanvraag niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader en -in het verlengde daarvan- of aan het beleidskader wordt voldaan. Daarbij dient bij de beoordeling van iedere aanvraag het beleidskader steeds hetzelfde te worden uitgelegd en dient dezelfde beoordelingsmaatstaf te worden aangehouden.

Naar het oordeel van de rechtbank is bij de beoordeling van het project van eiseres sub 1 ten onrechte een andere beoordelingsmaatstaf aangehouden dan bij de beoordeling van het project Zonnepark De Bergen. Waar in geval van het project van eiseres sub 1 blijkens de

verklaring van het college ter zitting een uitzonderlijk hoge score vereist is, ligt aan het besluit tot vergunningverlening voor Zonnepark De Bergen ten grondslag dat, hoewel op enkele voorwaarden minder hoog wordt gescoord, "de aanvraag voldoende in overeenstemming is met het Beleidskader."

Daarnaast is, mede in het licht van het feit dat de leidende principes volgens het college niet zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes in het bestreden besluit naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom de aanvraag niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

De rechtbank overweegt daarbij dat blijkens de ruimtelijke onderbouwing het meervoudig ruimtegebruik ter plaatse van het zonnepark aan de Moerseweg bestaat uit een combinatie van duurzame energie (zonnepanelen), natuur (aanleg van nieuwe natuur bestaande uit bosschages, een boomgaard, pluktuin en een wei, aanleg van een paddenpoel, aanwezigheid nestkasten en insectenhotels, bloemrijke randen), landbouw (begrazing van de gronden onder de panelen door een kleine schaapskudde) en recreatie (in de nieuw aan te leggen natuur bij het zonnepark). De bijdrage aan de energietransitie vindt, naast de productie van groene stroom, plaats door informatieborden op het park. In de ruimtelijke onderbouwing is ten aanzien van sociale participatie benoemd dat het streven is om de lokale gemeenschap voor een belangrijk deel in het park mee te laten participeren. Gewezen is op de mogelijkheid van een postcoderoos-regeling (Regeling Verlaagd Tarief) en op betrokkenheid van en samenwerking met bestaande organisaties en initiatieven met gelijksoortige duurzame sociale doelen. Daarnaast zullen werkzaamheden op het park onder begeleiding worden uitgevoerd door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Over de locatie is in de ruimtelijke onderbouwing opgemerkt dat het park niet in een uitgesloten gebied ligt. Tot slot is daarin uiteengezet dat het ontwerp voldoet aan de ontwerpprincipes van het landschapstype overgangsgebied en aan de technische ontwerpprincipes.

Gevraagd naar een toelichting op het standpunt dat de aanvraag niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader, heeft het college ter zitting naar voren gebracht dat daarbij met name de verhouding tussen de omvang van het zonnepark en de (meest nabijgelegen) dorpskern van belang is, alsmede de afstand tussen de locatie van het zonnepark tot die dorpskern. Het zonnepark moet volgens het college kunnen worden toegerekend aan de dorpskern die nabij dat zonnepark ligt, in die zin dat de energiebehoefte waarin het zonnepark voorziet in verhouding staat tot het aantal huishoudens in die dorpskern. Dat het zonnepark moet kunnen worden toegerekend aan de kern die bij het zonnepark ligt, volgt volgens het college uit de voorwaarde in het beleidskader, inhoudende dat een locatie geschikt is voor een zonnepark in geval van aanwezigheid van grote afnemers.

Uit het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen volgt dat het park voorziet in de energiebehoefte van 2.170 huishoudens, terwijl de kern van Hooge Zwaluwe, die op een afstand van 500 meter van het park ligt, circa 715 huishoudens telt. De rechtbank begrijpt het standpunt van het college aldus dat deze verhouding scheef is en dat de afstand tot de kern daarnaast groter is dan wenselijk.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft de raad met de voorwaarde van toerekening aan de nabij gelegen dorpskern een voorwaarde gehanteerd die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader. De aanwezigheid van grote afnemers is een aspect om te bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is voor vestiging van een zonnepark. Andere aspecten die

bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is zijn de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, of de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting, zoals een windmolens. Bij deze technische aspecten is opgemerkt dat de afstand en complexiteit van een aan te leggen kabeltracé bepalend is voor de prijs daarvan. Ook heeft het overbruggen van grote afstanden met kabels landschappelijk gezien niet de voorkeur, aldus het beleidskader. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat deze technische aspecten enkel zijn ingegeven door de wens de afstand van het zonnepark tot een zware aansluiting of afzetpunt zo klein mogelijk te houden.

Uit de voorwaarde van aanwezigheid van een grote afnemer volgt naar het oordeel van de rechtbank niet de door de raad gehanteerde voorwaarde inhoudende dat de energiebehoefte waar het zonnepark in voorziet in verhouding is tot de omvang van de nabij gelegen dorpskern, nog los van de vraag of individuele huishoudens samen als één grote afnemer zouden kunnen worden aangemerkt, aangezien huishoudens stroom niet direct van het zonnepark afnemen. Dat een zonnepark zou moeten kunnen worden toegerekend aan de dorpskern nabij het park strookt bovendien niet met de beleidskeuze van de gemeente Drimmelen om toe te werken naar energie-neutraliteit (van de gemeente als geheel), door de totale energiebehoefte (bestaande uit voertuigbrandstoffen, elektriciteit en warmte) van particuliere huishoudens en bedrijven en organisaties duurzaam op te wekken. Volgens het (oude en nieuwe) beleidskader correspondeert een oppervlakte van 150 hectare met 20% van deze totale energiebehoefte.

Door bij de beoordeling of voor het project een verklaring van geen bedenkingen kan worden verleend een voorwaarde te hanteren die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader heeft de raad gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Daarnaast is eerst ter zitting gebleken dat groot gewicht wordt toegekend aan de afstand van het zonnepark tot de dorpskern. In het beleidskader wordt wel een voorkeur uitgesproken voor locaties in of aansluitend aan stedelijk gebied en rondom de woonkernen, maar daaruit blijkt uit niet dat dit een criterium van doorslaggevend gewicht is. Bovendien is niet toegelicht welke afstand als groter dan wenselijk wordt beschouwd. Ook op dit punt lijdt (de motivering van) het bestreden besluit aan een gebrek.

10. *Conclusie*

Gelet op het voorgaande ziet de rechtbank geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten. Omdat het besluiten op een aanvraag voor een omgevingsvergunning een bevoegdheid van het college betreft, ziet de rechtbank geen mogelijkheden om zelf in de zaak te voorzien.

Dat betekent dat het college een nieuw besluit dient te nemen op de aanvraag van eiseres sub 1, rekening houdend met deze uitspraak.

11. *Griffierecht en proceskosten*

Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, moet het college aan eiseres sub 1 het door haar betaalde griffierecht vergoeden.

De rechtbank veroordeelt het college in de door eiseres sub 1 gemaakte proceskosten. De proceskosten worden berekend volgens het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb).

Vast staat dat de vier beroepen van onder meer eiseres sub 1 tegen de geweigerde omgevingsvergunningen voor de realisatie van een zonnepark op dezelfde zitting zijn behandeld. Rechtsbijstand is in alle zaken verleend door dezelfde persoon. De door hem verrichte werkzaamheden konden voor elk van de zaken nagenoeg identiek zijn. De beroepschriften in de vier zaken zijn ook voor het overgrote deel identiek. De rechtbank merkt de zaken voor de vaststelling van de proceskostenvergoeding daarom aan als samenhangende zaken in de zin van artikel 3, tweede lid, van het Bpb.

De kosten voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand stelt de rechtbank vast op een totaalbedrag van € 1.575,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 525,00, en wegingsfactor 1,5 omdat er vier samenhangende zaken zijn). Dit bedrag zal worden verdeeld over de vier beroepen, hetgeen neerkomt op een bedrag van € 393,75 per beroepszaak.

Beslissing

De rechtbank:
- verklaart het beroep van eiser sub 2 niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep van eiseres sub 1 gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op een nieuw besluit te nemen op de aanvraag met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt het college op het betaalde griffierecht van € 345,00 aan eiseres sub 1 te vergoeden;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eiseres sub 1 tot een bedrag van € 393,75.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T. Peters, voorzitter, en mr. G.M.J. Kok en mr. R.A. Karsten-Badal, leden, in aanwezigheid van mr. W.J.C. Goorden, griffier, op 19 oktober 2020 en openbaar gemaakt door middel van geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: 19 OKT 2020

Wat kunt u doen als u het niet eens bent met deze uitspraak?
Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Rechtbank * Zeeland-West-Brabant *

"VOOR FOTOKOPIE CONFORM"
De griffier van de rechtbank
Zeeland-West-Brabant

uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Zittingsplaats Breda

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 19/6102 CHWA

uitspraak van de meervoudige kamer van 19 oktober 2020 in de zaak tussen

NaGa Solar Holding B.V.,
te Maastricht,
eiseres,
gemachtigde: mr. W.P.N. Remie,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Drimmelen,
verweerder,
gemachtigde: mr. J.A. Mohuddy.

Procesverloop

In het besluit van 16 oktober 2019 (bestreden besluit) heeft het college de door eiseres aangevraagde omgevingsvergunning, strekkende tot realisatie gedurende 25 jaar van zonnepark "Zonnepark Horenhilsedijk Hooge Zwaluwe" geweigerd.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.
Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het beroep is besproken op de zitting van de rechtbank op 7 september 2020, tegelijk met de beroepen van (onder meer) eiseres tegen drie andere geweigerde omgevingsvergunningen voor realisatie van zonneparken, bekend onder de zaaknummers BRE 19/6011, 19/6101 en 19/6132 CHWA. Bij de behandeling ter zitting van dit beroep waren namens eiseres aanwezig mr. A.A.M. van Beek en ir. R. Kamsteeg, samen met de gemachtigde. Eiseres heeft zich laten vergezellen door twee door hen aangekondigde deskundigen, te weten ir. A. Loth en ir. F. Bouwman. Voor het college is R. Kieboom verschenen, samen met de gemachtigde en mr. E.P. Euverman, kantoorgenoot van gemachtigde.

Overwegingen

1. *Feiten en omstandigheden*

Op 13 september 2018 heeft eiseres bij het college een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de duur van 25 jaar voor een project genaamd "Zonnepark Horenhilsedijk Hooge Zwaluwe". Het project bestaat uit de realisatie van een zonnepark met extra natuur met een oppervlakte van in totaal circa 12,8 hectare, waarvan 9,2 hectare aan zonnepanelen, aan de Horenhilsedijk te Hooge Zwaluwe, op de percelen kadastraal bekend als Hooge en Lage Zwaluwe, sectie I, nummers 302, 13, 14, 15 en 16. De gronden werden op

dat moment gebruikt als grasland en zijn eigendom van een derde partij. De aanvraag ziet op de activiteiten bouwen en het gebruiken van gronden in strijd met het bestemmingsplan.

Het college heeft 25 april 2019 kenbaar gemaakt voornemens te zijn de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Het ontwerpbesluit met bijbehorende stukken en het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen zijn vanaf 26 april 2019 gedurende zes weken ter inzage gelegd.

Eiseres heeft in reactie op dit voornemen bij brieven van 5 juni 2019 en 9 juli 2019 zienswijzen ingediend.

De zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van het eerdere voornemen. Bij het bestreden besluit heeft het college de door eiseres aangevraagde omgevingsvergunning in navolging van de door de raad geweigerde verklaring van geen bedenkingen geweigerd.

2. *Bevoegdheid van de rechtbank: termijnoverschrijding CHW*

De Crisis- en Herstelwet (CHW) is van toepassing op deze beroepsprocedure. Dat betekent dat de bestuursrechter op grond van artikel 1.6, vierde lid, van de CHW binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak dient te doen. Partijen waren uitgenodigd voor een zitting op 16 april 2020. In verband met de uitbraak van het coronavirus kon deze zitting niet doorgaan. Als gevolg daarvan is de termijn van zes maanden inmiddels verstreken. Naar het oordeel van de rechtbank brengt het verstrijken van deze termijn niet met zich dat de rechtbank niet langer bevoegd zou zijn om een uitspraak te doen op dit beroep (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1989). Nu daarvoor ook overigens geen beletselen aanwezig zijn, is de rechtbank bevoegd om kennis te nemen van dit beroep en daarop uitspraak te doen.

3. *De verklaring van geen bedenkingen*

3.1 Artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit
a. het bouwen van een bouwwerk,
c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo kan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) bepaalt, voor zover hier van belang, dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan, niet verleend wordt dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

3.2 Eiseres heeft aangevoerd dat de procedure voor verlening van de verklaring van geen bedenkingen niet voldeed aan de eisen die daaraan in de rechtspraak worden gesteld. De aanvraag is niet onverwijld, maar pas op 26 maart 2019 doorgestuurd naar de gemeenteraad en de gemeenteraad heeft niet zelf het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen opgesteld, maar het door het college opgestelde ontwerp overgenomen. Het vaststellen van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen was tot slot oorspronkelijk niet eens geagendeerd voor vaststelling in een raadsvergadering.

Dat de vaststelling van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen oorspronkelijk niet geagendeerd was om te worden vastgesteld in een raadsvergadering, laat onverlet dat zowel het ontwerpbesluit, als het besluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen uiteindelijk wel in een raadsvergadering is vastgesteld. Dit argument treft naar het oordeel van de rechtbank dan ook geen doel.

Ook aan de stelling dat de gemeenteraad niet zelf het ontwerpbesluit heeft opgesteld, kent de rechtbank niet het gewicht toe dat eiseres daaraan toekent. De rechtbank overweegt daartoe als volgt.

In de door eiseres genoemde uitspraak van 9 mei 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1511) heeft de Afdeling overwogen dat uit artikel 3.11 van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo volgt dat het ontwerpbesluit moet zijn opgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven. Eiseres kan worden nagegeven dat de gemeenteraad de tekst van het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen niet zelf heeft geformuleerd. Het ontwerpbesluit is op voorstel van het college aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeenteraad heeft vervolgens op 11 april 2019 ingestemd met het voornemen om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Door deze instemming heeft de gemeenteraad zelfstandig het standpunt ingenomen dat hij voornemens is om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Naar het oordeel van de rechtbank is daarmee voldaan aan de hiervoor bedoelde tekst van artikel 3.11, derde lid, van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo (vergelijk de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 5 september 2019, ELCI:NL:RBZWB:2019:4042).

Vervolgens is eiseres in de gelegenheid gesteld om naar aanleiding van het standpunt van de raad haar zienswijzen in te dienen. Dit is een wezenlijk verschil met de gang van zaken in de door eiseres genoemde uitspraak van 9 mei 2018. Naar het oordeel van de rechtbank is in dit geval dan ook geen sprake van strijd met artikel 3.11, derde lid, van de Wabo.

Ook de stelling van eiseres dat de aanvraag niet onverwijld is doorgestuurd treft geen doel. Op grond van artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo, dient het bevoegd gezag onverwijld een exemplaar van de aanvraag en de daarbij gevoegde stukken door te zenden naar het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven, zodat dit bestuursorgaan daar een standpunt over kan innemen. Gelet op de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 28 en 126-127) moet onder "onverwijld" zo spoedig mogelijk worden verstaan. Het college heeft niet betwist dat de aanvraag van 13 september 2018 op 26 maart 2019 naar de raad is doorgezonden. Dat betekent naar het oordeel van de rechtbank niet dat het college de aanvraag niet onverwijld zou hebben doorgezonden. Vast staat immers dat de aanvraag op 13 september 2018 alleen voorzien was van een schetsontwerp, zodat de aanvraag op dat moment nog niet compleet was. De

ruimtelijke onderbouwing is eerst op 28 februari 2019 door het college ontvangen. In dat licht acht de rechtbank de doorzending op 26 maart 2019 niet in strijd met artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo.

4. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: oud en nieuw*

Op 13 september 2018 is het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 4 september 2018 (hierna: het oude beleidskader) vastgesteld. Het oude beleidskader bevat zowel "leidende principes" als "algemene uitgangspunten" waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Daarnaast bevat het oude beleidskader gezichtspunten voor de afweging van locaties. In dit oude beleidskader is opgenomen dat voorlopig wordt uitgegaan van maximaal 150 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021.

Omdat het college in korte tijd een groot aantal aanvragen voor een omgevingsvergunning voor realisatie van zonneparken ontving heeft de gemeenteraad op 28 februari 2019 besloten tot wijziging van het beleidskader. De wijziging bestaat eruit dat in het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 28 februari 2019 (hierna: het nieuwe beleidskader) is opgenomen dat er wordt uitgegaan van maximaal 10 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021. Voor het overige zijn het oude en het nieuwe beleidskader identiek.

Bij besluit van 28 februari 2019 heeft de gemeenteraad een overgangsregeling vastgesteld, inhoudende 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."

5. *Het bestreden besluit: welk beleidskader?*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is vermeld (punt 43) dat de aanvraag is ingediend op 13 september 2018, toen het oude beleidskader nog niet in werking was getreden. Omdat de aanvraag niet tussen 27 september 2018 en 1 februari 2019 is ingediend, heeft de overgangsregeling geen betrekking op deze aanvraag. Volgens het raadsvoorstel is dat "evenwel van geen betekenis, omdat de aanvraag niet ziet op een project dat leidt tot een overschrijding van 10 hectare. Er zal getoetst moeten worden aan de voorwaarden uit het Beleidskader."

Eiseres heeft in beroep aangevoerd dat de aanvraag enkel inhoudelijk is beoordeeld, om de werkelijke weigeringsgrond te maskeren. Volgens eiseres is de omgevingsvergunning enkel en alleen geweigerd omdat de maximaal beschikbare oppervlakte van 10 hectare al vergeven was. Bij besluit van 10 september 2019 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor realisatie van Zonnepark De Bergen, met een oppervlakte van 9,5 hectare aan zonnevelden. Dat project viel wel onder de overgangsregeling en is beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader met een oppervlakte van 150 hectare. Eiseres wil dat ook haar project wordt beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader. Ter onderbouwing daarvan heeft zij aangevoerd dat de wijziging van 150 hectare naar 10 hectare zowel ruimtelijk als beleidsmatig niet is gemotiveerd, zodat het nieuwe beleidskader buiten toepassing moet blijven, of onverbindend moet worden verklaard. Wanneer de

beleidswijziging stand houdt, moet daarvan volgens eiseres met toepassing van artikel 4:84 van de Awb worden afgeweken, zodat de omstandigheid dat de oppervlakte van 10 hectare nagenoeg vergeven is, haar niet kan worden tegengeworpen. Eiseres heeft er daarbij op gewezen dat de inhoud van het oude beleidskader al bekend was ten tijde van de indiening van de aanvraag. Verder valt niet in te zien waarom de aanvraag voor Zonnepark De Bergen, die later is ingediend dan de aanvraag van eiseres, met toepassing van de overgangsregeling wél beoordeeld is met toepassing van het oude beleidskader van 150 hectare en een vergunning heeft gekregen, en de daarvóór ingediende aanvraag van eiseres niet.

Eerst ter zitting heeft het college naar voren gebracht dat, hoewel de aanvraag formeel niet onder de overgangsregeling viel, de gemeenteraad de overgangsregeling ruim heeft geïnterpreteerd voor die gevallen waarin er een serieuze aanvraag gedaan was. In de geest van de overgangsregeling is de gemeenteraad in het bestreden besluit daarom afgeweken van de overgangsregeling en heeft de raad de aanvraag beoordeeld op basis van het oude beleidskader.

Deze motivering strookt niet met de motivering van het bestreden besluit. Uit het bestreden besluit volgt immers onmiskenbaar dat de aanvraag volgens de raad niet onder de overgangsregeling viel. Gelet daarop kan niet anders worden geconcludeerd dan dat de raad de aanvraag heeft beoordeeld met toepassing van het nieuwe beleidskader, en niet het oude beleidskader. Dat de aanvraag inhoudelijk is beoordeeld, ondanks het feit dat voor Zonnepark De Bergen al een vergunning was verleend voor zonnevelden met een oppervlakte van 9,5 hectare, maakt dat niet anders.

Uit het feit dat het college heeft benadrukt dat is beoogd de ter zitting gegeven motivering aan het bestreden besluit ten grondslag te leggen, volgt dat aan het bestreden besluit een motiveringsgebrek kleeft.

6. *Tussenconclusie: beroep gegrond, bestreden besluit wordt vernietigd*

Blijkens de beroepsgronden (en daaraan voorafgaand de zienswijzen) vormde het feit dat de aanvraag beoordeeld was op basis van het nieuwe beleidskader, voor eiseres een belangrijke reden om op te komen tegen de weigering van de omgevingsvergunning. Dat maakt dat sprake is van een ernstig motiveringsgebrek. De rechtbank ziet daarin dan ook aanleiding om het beroep gegrond te verklaren en het bestreden besluit te vernietigen.

De rechtbank zal beoordelen of er aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten, of zelf in de zaak te voorzien.

Voor de verdere beoordeling merkt de rechtbank de ter zitting gegeven motivering, inhoudende dat het project is beoordeeld op basis van het oude beleidskader, aan als de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende motivering. Omdat het project blijkens deze motivering beoordeeld is op basis van het oude beleidskader, komt de rechtbank niet toe aan een inhoudelijk bespreking van de beroepsgronden van eiseres tegen de wijziging van het beleidskader en de vraag of met toepassing van artikel 4:84 van de Awb van het nieuwe beleidskader moet worden afgeweken.

7. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: leidende principes en gezichtspunten*

De beleidskaders zijn -behoudens de daarin opgenomen oppervlaktematen- identiek. In het

hierna volgende wordt daarom in algemene zin verwezen naar het beleidskader.

Het beleidskader bevat in hoofdstuk 2 zowel 'leidende principes' als 'algemene uitgangspunten' waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Het eerste leidende principe is maatschappelijke meerwaarde: de omgeving moet meeprofiteren van het zonnepark. Het principe van maatschappelijke meerwaarde is onderverdeeld in 1) meervoudig ruimtegebruik, 2) het leveren van een bijdrage aan de energietransitie en 3) sociale participatie. Het tweede leidende principe is landschappelijke kwaliteitsverbetering. Dit kan volgens het beleidskader door 1) de aanleg van nieuw landschap en 2) natuurontwikkeling. Daarbij is opgemerkt dat de landschappelijke inpassing aan de rand zorgt voor een meerwaarde op het ecologische en landschappelijk vlak. Het derde leidende principe is leerkansen.

Het beleidskader bevat daarnaast in hoofdstuk 5 gezichtspunten voor de afweging van locaties. Onderdeel daarvan is de technische afweging, bestaande uit drie aspecten die bepalen of een locatie geschikt is voor een zonnepark, te weten: 1) de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, 2) de aanwezigheid van grote afnemers en 3) de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting. Verder zijn in dit deel van het beleidskader als randvoorwaarden benoemd dat er uitgesloten gebieden zijn, dat onbebouwde randen om de woonkernen de voorkeurslocaties zijn, dat voor iedere nieuwe ontwikkeling in het buitengebied een kwaliteitsverbetering van het landschap verplicht is en dat de landschappelijke inpassing van een zonnepark daarvoor kan worden ingezet. Verder zijn ontwerprichtlijnen opgenomen per landschapstype (zeekleigebied, zandgebied, overgangsgebied). Tot slot bevat dit onderdeel technische ontwerpprincipes voor de vormgeving van het zonnepark, bijvoorbeeld over de beveiliging van het park, de hoogte van de panelen en bijbehorende voorzieningen. Daarbij is ook bepaald dat de zonnepanelen in principe slechts zeer beperkt zichtbaar mogen zijn vanuit aangrenzende woonpercelen.

8. *Het bestreden besluit: toets aan het beleidskader*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is opgenomen (punt 72) dat de aanvraag van eiseres matig scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

Eiseres heeft -samengevat- aangevoerd dat dit standpunt onvoldoende is gemotiveerd. Het project scoort volgens eiseres juist uitzonderlijk hoog en de omgevingsvergunning had daarom in redelijkheid niet geweigerd kunnen worden. Door de omgevingsvergunning te weigeren, maar wel een omgevingsvergunning te verlenen aan Zonnepark De Bergen, terwijl dat project lager scoort dan het project van eiseres, heeft het college bovendien gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

In reactie daarop heeft het college ter zitting aangevoerd dat de raad het project heeft beoordeeld op basis van de uitgangspunten in het beleid, en dat het project is afgezet tegen deze uitgangspunten. De raad heeft geen scores of punten toegekend per voorwaarde uit het beleid. Het is niet zo dat de leidende principes zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes. De beoordeling door de raad is subjectief. In het licht van het uitgangspunt dat er in het buitengebied geen zonneparken mogen worden gebouwd, moet een zonnepark om voor een omgevingsvergunning in aanmerking te komen, altijd een uitzonderlijk project zijn, aldus het college.

Dat er in de beoordeling geen punten zijn toegekend voor de verschillende voorwaarden, laat naar het oordeel van de rechtbank onverlet dat -zeker wanneer daarover verschil van mening bestaat- moet worden gemotiveerd waarom een aanvraag niet hoog scoort op de voorwaarden uit het beleidskader en -in het verlengde daarvan- of aan het beleidskader wordt voldaan. Daarbij dient bij de beoordeling van iedere aanvraag het beleidskader steeds hetzelfde te worden uitgelegd en dient dezelfde beoordelingsmaatstaf te worden aangehouden.

Naar het oordeel van de rechtbank is bij de beoordeling van het project van eiseres ten onrechte een andere beoordelingsmaatstaf aangehouden dan bij de beoordeling van het project Zonnepark De Bergen. Waar in geval van het project van eiseres blijkens de verklaring van het college ter zitting een uitzonderlijk hoge score vereist is, ligt aan het besluit tot vergunningverlening voor Zonnepark De Bergen ten grondslag dat, hoewel op enkele voorwaarden minder hoog wordt gescoord, "de aanvraag voldoende in overeenstemming is met het Beleidskader."

Daarnaast is, mede in het licht van het feit dat de leidende principes volgens het college niet zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes in het bestreden besluit naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom de aanvraag matig scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

De rechtbank overweegt daarbij dat blijkens de ruimtelijke onderbouwing het meervoudig ruimtegebruik ter plaatse van het zonnepark aan de Horenhilsedijk bestaat uit een combinatie van duurzame energie (zonnepanelen), natuur (beplanting van grond onder de panelen met bloemrijk gras, strook rondom het park met bloemrijk gras, aanplanten van riet langs sloten, aanleg pluktuin), landbouw (begrazing van gronden onder de panelen door een schaapskudde) en recreatie (aanleg langs de percelen van een nieuwe recreatieve route voor fietsers en voetgangers). De bijdrage aan de energietransitie vindt, naast de productie van groene stroom, plaats door informatieborden op het park. In de ruimtelijke onderbouwing is ten aanzien van sociale participatie benoemd dat het streven is om de lokale gemeenschap voor een belangrijk deel in het park mee te laten participeren. Gewezen is op de mogelijkheid van een postcoderoos-regeling (Regeling Verlaagd Tarief) en op betrokkenheid van en samenwerking met bestaande organisaties en initiatieven met gelijksoortige duurzame sociale doelen. Daarnaast zullen werkzaamheden op het park onder begeleiding worden uitgevoerd door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Over de locatie is in de ruimtelijke onderbouwing opgemerkt dat het park niet in een uitgesloten gebied ligt. Tot slot is daarin uiteengezet dat het ontwerp voldoet aan de ontwerpprincipes van het landschapstype zeekleigebied en aan de technische ontwerpprincipes.

Gevraagd naar een toelichting op het standpunt dat de aanvraag matig scoort op de voorwaarden uit het beleidskader, heeft het college ter zitting naar voren gebracht dat daarbij met name de verhouding tussen de omvang van het zonnepark en de (meest nabijgelegen) dorpskern van belang is, alsmede de afstand tussen de locatie van het zonnepark tot die dorpskern. Het zonnepark moet volgens het college kunnen worden toegerekend aan de dorpskern die nabij dat zonnepark ligt, in die zin dat de energiebehoefte waarin het zonnepark voorziet in verhouding staat tot het aantal huishoudens in die dorpskern. Dat het zonnepark moet kunnen worden toegerekend aan de kern die bij het zonnepark ligt, volgt volgens het college uit de voorwaarde in het beleidskader, inhoudende dat een locatie geschikt is voor een zonnepark in geval van aanwezigheid van grote afnemers.

Uit het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen volgt dat het park voorziet in de energiebehoefte van 2.600 huishoudens, terwijl de kern van Hooge Zwaluwe, die op een afstand van 800 meter van het park ligt, circa 715 huishoudens telt. De rechtbank begrijpt het standpunt van het college aldus dat deze verhouding scheef is en dat de afstand tot de kern daarnaast groter is dan wenselijk.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft de raad met de voorwaarde van toerekening aan de nabij gelegen dorpskern een voorwaarde gehanteerd die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader. De aanwezigheid van grote afnemers is een aspect om te bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is voor vestiging van een zonnepark. Andere aspecten die bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is zijn de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, of de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting, zoals een windmolens. Bij deze technische aspecten is opgemerkt dat de afstand en complexiteit van een aan te leggen kabeltracé bepalend is voor de prijs daarvan. Ook heeft het overbruggen van grote afstanden met kabels landschappelijk gezien niet de voorkeur, aldus het beleidskader. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat deze technische aspecten enkel zijn ingegeven door de wens de afstand van het zonnepark tot een zware aansluiting of afzetpunt zo klein mogelijk te houden.

Uit de voorwaarde van aanwezigheid van een grote afnemer volgt naar het oordeel van de rechtbank niet de door de raad gehanteerde voorwaarde inhoudende dat de energiebehoefte waar het zonnepark in voorziet in verhouding is tot de omvang van de nabij gelegen dorpskern, nog los van de vraag of individuele huishoudens samen als één grote afnemer zouden kunnen worden aangemerkt, aangezien huishoudens stroom niet direct van het zonnepark afnemen. Dat een zonnepark zou moeten kunnen worden toegerekend aan de dorpskern nabij het park strookt bovendien niet met de beleidskeuze van de gemeente Drimmelen om toe te werken naar energie-neutraliteit (van de gemeente als geheel), door de totale energiebehoefte (bestaande uit voertuigbrandstoffen, elektriciteit en warmte) van particuliere huishoudens en bedrijven en organisaties duurzaam op te wekken. Volgens het (oude en nieuwe) beleidskader correspondeert een oppervlakte van 150 hectare met 20% van deze totale energiebehoefte.

Door bij de beoordeling of voor het project een verklaring van geen bedenkingen kan worden verleend een voorwaarde te hanteren die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader heeft de raad gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Daarnaast is eerst ter zitting gebleken dat groot gewicht wordt toegekend aan de afstand van het zonnepark tot de dorpskern. In het beleidskader wordt wel een voorkeur uitgesproken voor locaties in of aansluitend aan stedelijk gebied en rondom de woonkernen, maar daaruit blijkt uit niet dat dit een criterium van doorslaggevend gewicht is. Bovendien is niet toegelicht welke afstand als groter dan wenselijk wordt beschouwd. Ook op dit punt lijdt (de motivering van) het bestreden besluit aan een gebrek.

9. *Conclusie*

Gelet op het voorgaande ziet de rechtbank geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten. Omdat het besluiten op een aanvraag voor een omgevingsvergunning een bevoegdheid van het college betreft, ziet de rechtbank geen mogelijkheden om zelf in de zaak te voorzien.

Dat betekent dat het college een nieuw besluit dient te nemen op de aanvraag van eiseres, rekening houdend met deze uitspraak.

10. *Griffierecht en proceskosten*

Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, moet het college aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoeden.

De rechtbank veroordeelt het college in de door eiseres gemaakte proceskosten. De proceskosten worden berekend volgens het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb). Vast staat dat de vier beroepen van onder meer eiseres tegen de geweigerde omgevingsvergunningen voor de realisatie van een zonnepark op dezelfde zitting zijn behandeld. Rechtsbijstand is in alle zaken verleend door dezelfde persoon. De door hem verrichte werkzaamheden konden voor elk van de zaken nagenoeg identiek zijn. De beroepschriften in de vier zaken zijn ook voor het overgrote deel identiek. De rechtbank merkt de zaken voor de vaststelling van de proceskostenvergoeding daarom aan als samenhangende zaken in de zin van artikel 3, tweede lid, van het Bpb.

De kosten voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand stelt de rechtbank vast op een totaalbedrag van € 1.575,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 525,00, en wegingsfactor 1,5 omdat er vier samenhangende zaken zijn). Dit bedrag zal worden verdeeld over de vier beroepen, hetgeen neerkomt op een bedrag van € 393,75 per beroepszaak.

Beslissing

De rechtbank:
- verklaart het beroep van eiseres gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op een nieuw besluit te nemen op de aanvraag met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt het college op het betaalde griffierecht van € 345,00 aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 393,75.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T. Peters, voorzitter, en mr. G.M.J. Kok en mr. R.A. Karsten-Badal, leden, in aanwezigheid van mr. W.J.C. Goorden, griffier, op 19 oktober 2020 en openbaar gemaakt door middel van geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: 19 OKT 2020

Wat kunt u doen als u het niet eens bent met deze uitspraak?
Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Rechtbank * Zeeland-West-Brabant *

"VOOR FOTOKOPIE CONFORM"
De griffier van de rechtbank
Zeeland-West-Brabant

uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Zittingsplaats Breda

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 19/6011 CHWA

uitspraak van de meervoudige kamer van 19 oktober 2020 in de zaak tussen

1. NaGa Solar Holding B.V. en **Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V.,**
te Maastricht,
en,
2. Buitenplaats Groot Swaluwe B.V.,
te Made,
samen te noemen: eiseressen,
gemachtigde: mr. W.P.N. Remie,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Drimmelen,
verweerder,
gemachtigde: mr. J.A. Mohuddy.

Procesverloop

In het besluit van 16 oktober 2019 (bestreden besluit) heeft het college de door Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V. aangevraagde omgevingsvergunning, strekkende tot realisatie gedurende 25 jaar van zonnepark "Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe" te Lage Zwaluwe geweigerd.

Eiseressen hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.
Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het beroep is besproken op de zitting van de rechtbank op 7 september 2020, tegelijk met de beroepen van (onder meer) Naga Solar Holding B.V. tegen drie andere geweigerde omgevingsvergunningen voor realisatie van zonneparken, bekend onder de zaaknummers BRE 19/6101, 19/6102 en 19/6132 CHWA. Bij de behandeling ter zitting van dit beroep waren namens eiseressen sub 1 aanwezig mr. A.A.M. van Beek en ir. R. Kamsteeg, samen met de gemachtigde. Voor eiseres sub 2 is J.H.M. Kemps verschenen, samen met de gemachtigde. Eiseressen hebben zich laten vergezellen door twee door hen aangekondigde deskundigen, te weten ir. A. Loth en ir. F. Bouwman. Voor het college is R. Kieboom verschenen, samen met de gemachtigde en mr. E.P. Euverman, kantoorgenoot van gemachtigde.

Overwegingen

1. *Feiten en omstandigheden*

Op 10 september 2018 heeft Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V. bij het college een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de duur van 25 jaar voor een project genaamd Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe. Blijkens de aanvraag bestaat het project uit de realisatie van een zonnepark met extra natuur met een oppervlakte van in totaal circa 35 hectare, op een locatie ter hoogte van de Vierendeelseweg 3 te Lage Zwaluwe, op de percelen kadastraal bekend als Hooge en Lage Zwaluwe, sectie I, nummers 2849, 2850, 274, 349 en 3375. Deze percelen zijn eigendom van eiseres sub 2. De aanvraag ziet onder meer op de activiteiten bouwen en het gebruiken van gronden in strijd met het bestemmingsplan.

Het college heeft 25 april 2019 kenbaar gemaakt voornemens te zijn de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Het ontwerpbesluit met bijbehorende stukken en het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen zijn vanaf 26 april 2019 gedurende zes weken ter inzage gelegd.

Eiseressen hebben in reactie op dit voornemen bij brieven van 29 mei 2019, 5 juni 2019 en 9 juli 2019 zienswijzen ingediend.

De zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging van het eerdere voornemen. Bij het bestreden besluit heeft het college de door Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V. aangevraagde omgevingsvergunning in navolging van de door de raad geweigerde verklaring van geen bedenkingen geweigerd.

2. *Bevoegdheid van de rechtbank: termijnoverschrijding CHW*

De Crisis- en Herstelwet (CHW) is van toepassing op deze beroepsprocedure. Dat betekent dat de bestuursrechter op grond van artikel 1.6, vierde lid, van de CHW binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak dient te doen. Partijen waren uitgenodigd voor een zitting op 16 april 2020. In verband met de uitbraak van het coronavirus kon deze zitting niet doorgaan. Als gevolg daarvan is de termijn van zes maanden inmiddels verstreken. Naar het oordeel van de rechtbank brengt het verstrijken van deze termijn niet met zich dat de rechtbank niet langer bevoegd zou zijn om een uitspraak te doen op dit beroep (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1989). Nu daarvoor ook overigens geen beletselen aanwezig zijn, is de rechtbank bevoegd om kennis te nemen van dit beroep en daarop uitspraak te doen.

3. *Beroep ontvankelijk: eiseressen belanghebbende?*

De rechtbank ziet zich ambtshalve gesteld voor de vraag of eiseressen belanghebbende zijn bij het bestreden besluit. Zijn zij geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dan is hun beroep niet-ontvankelijk.

Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

3.1 Naar het oordeel van de rechtbank zijn eiseressen sub 1 belanghebbende bij het bestreden besluit. Als aanvrager van de omgevingsvergunning is het belang van Zon- en

Natuurpark Midden Zwaluwe B.V. rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken. NaGa Solar Holding B.V. is enig aandeelhouder van Naga Solar Projecten II Holding B.V., die op haar beurt weer enig aandeelhouder is van Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V. Gelet daarop is ook het belang van NaGa Solar Holding B.V. rechtstreeks betrokken bij het bestreden besluit.

3.2 Eiseres sub 2 kan naar het oordeel van de rechtbank niet als belanghebbende worden aangemerkt. De rechtbank neemt daarbij in aanmerking dat het besluit tot weigering van de omgevingsvergunning zich uitsluitend richt tot eiseressen sub 1. De weigering heeft geen rechtsgevolgen voor eiseres sub 2 en gesteld noch gebleken is dat eiseres sub 2 door de weigering in haar eigendomsrecht of ander fundamenteel recht wordt aangetast. Eventuele (financiële) schade die zij lijdt is slechts een afgeleid belang, nu dat belang uitsluitend voortvloeit uit de contractuele relatie die eiseres sub 2 heeft met de ontwikkelaars van het zonnepark (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3386).

De rechtbank zal het beroep van eiseres sub 2 daarom niet-ontvankelijk verklaren.

4. *De verklaring van geen bedenkingen*

4.1 Artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit
a. het bouwen van een bouwwerk,
c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo kan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) bepaalt, voor zover hier van belang, dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan, niet verleend wordt dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

4.2 Eiseressen sub 1 hebben aangevoerd dat de procedure voor verlening van de verklaring van geen bedenkingen niet voldeed aan de eisen die daaraan in de rechtspraak worden gesteld. De aanvraag is niet onverwijld, maar pas op 26 maart 2019 doorgestuurd naar de gemeenteraad en de gemeenteraad heeft niet zelf het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen opgesteld, maar het door het college opgestelde ontwerp overgenomen. Het vaststellen van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen was tot slot oorspronkelijk niet eens geagendeerd voor vaststelling in een raadsvergadering.

Dat de vaststelling van het besluit tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen

oorspronkelijk niet geagendeerd was om te worden vastgesteld in een raadsvergadering, laat onverlet dat zowel het ontwerpbesluit, als het besluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen uiteindelijk wel in een raadsvergadering is vastgesteld. Dit argument treft naar het oordeel van de rechtbank dan ook geen doel.

Ook aan de stelling dat de gemeenteraad niet zelf het ontwerpbesluit heeft opgesteld, kent de rechtbank niet het gewicht toe dat eiseressen sub 1 daaraan toekennen. De rechtbank overweegt daartoe als volgt.

In de door eiseressen sub 1 genoemde uitspraak van 9 mei 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1511) heeft de Afdeling overwogen dat uit artikel 3.11 van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo volgt dat het ontwerpbesluit moet zijn opgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven. Eiseressen sub 1 kan worden nagegeven dat de gemeenteraad de tekst van het ontwerpbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen niet zelf heeft geformuleerd. Het ontwerpbesluit is op voorstel van het college aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeenteraad heeft vervolgens op 11 april 2019 ingestemd met het voornemen om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Door deze instemming heeft de gemeenteraad zelfstandig het standpunt ingenomen dat hij voornemens is om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren. Naar het oordeel van de rechtbank is daarmee voldaan aan de hiervoor bedoelde tekst van artikel 3.11, derde lid, van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo (vergelijk de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 5 september 2019, ELCI:NL:RBZWB:2019:4042).

Vervolgens zijn eiseressen sub 1 in de gelegenheid gesteld om naar aanleiding van het standpunt van de raad hun zienswijzen in te dienen. Dit is een wezenlijk verschil met de gang van zaken in de door eiseressen sub 1 genoemde uitspraak van 9 mei 2018. Naar het oordeel van de rechtbank is in dit geval dan ook geen sprake van strijd met artikel 3.11, derde lid, van de Wabo.

De stelling van eiseressen sub 1 dat de aanvraag niet onverwijld is doorgestuurd treft wel doel. Op grond van artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo, dient het bevoegd gezag onverwijld een exemplaar van de aanvraag en de daarbij gevoegde stukken door te zenden naar het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring van geen bedenkingen te geven, zodat dit bestuursorgaan daar een standpunt over kan innemen. Gelet op de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 28 en 126-127) moet onder "onverwijld" zo spoedig mogelijk worden verstaan. Het college heeft niet betwist dat de aanvraag van 10 september 2018 eerst op 26 maart 2019 naar de raad is doorgezonden. Van onverwijld doorsturen is dan ook geen sprake geweest. Dat, zoals het college ter zitting heeft gesteld, gewacht is met het doorsturen totdat de aanvraag compleet was, mist feitelijk grondslag, omdat de aanvraag ten tijde van de indiening daarvan al compleet was. Dat aanvrager op 28 december 2018 een gewijzigde ruimtelijke onderbouwing en landschapsplan heeft ingediend, waarbij de oppervlakte van het park is teruggebracht naar circa 30 hectare, maakt dat niet anders, te minder nu het college ter zitting geen eenduidig antwoord heeft kunnen geven op de vraag of de gewijzigde ruimtelijke onderbouwing en landschapsplan überhaupt aan de gemeenteraad zijn doorgezonden. In het bestreden besluit zijn de gewijzigde ruimtelijke onderbouwing en het landschapsplan niet genoemd bij de stukken die onderdeel uitmaken van de aanvraag.

Het bestreden besluit is dan ook genomen in strijd met artikel 3.11, eerste lid van de Wabo.

5. *Tussenconclusie: beroep gegrond, bestreden besluit wordt vernietigd*

In het licht van het feit dat in tussentijd het beleidskader ingrijpend is gewijzigd, ziet de rechtbank geen aanleiding om dit gebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb.

De rechtbank zal het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen.

De rechtbank zal beoordelen of er aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten, of zelf in de zaak te voorzien.

6. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: oud en nieuw*

Op 13 september 2018 is het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 4 september 2018 (hierna: het oude beleidskader) vastgesteld. Het oude beleidskader bevat zowel "leidende principes" als "algemene uitgangspunten" waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Daarnaast bevat het oude beleidskader gezichtspunten voor de afweging van locaties. In dit oude beleidskader is opgenomen dat voorlopig wordt uitgegaan van maximaal 150 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021.

Omdat het college in korte tijd een groot aantal aanvragen voor een omgevingsvergunning voor realisatie van zonneparken ontving heeft de gemeenteraad op 28 februari 2019 besloten tot wijziging van het beleidskader. De wijziging bestaat eruit dat in het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 28 februari 2019 (hierna: het nieuwe beleidskader) is opgenomen dat er wordt uitgegaan van maximaal 10 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021. Voor het overige zijn het oude en het nieuwe beleidskader identiek.

Bij besluit van 28 februari 2019 heeft de gemeenteraad een overgangsregeling vastgesteld, inhoudende 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."

7. *Het bestreden besluit: welk beleidskader?*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is opgenomen (punt 34) "De overgangsregeling heeft (...) geen betrekking op de voorliggende aanvraag. Er zal getoetst moeten worden aan het gewijzigde Beleidskader van 28 februari 2019. Omdat de aanvraag een ontwikkeling van meer dan 10 hectare betreft, is deze reeds hierom niet in overeenstemming met het Beleidskader en de Verordening Ruimte. Het college geeft uw raad in overweging om de voorliggende aanvraag alsnog te beoordelen aan de hand van de voorwaarden uit het Beleidskader teneinde te bepalen of voor een uitzondering plaats is. Het college kan zich voorstellen dat een project dat uitzonderlijk hoog scoort op de voorwaarden toch als ruimtelijk aanvaardbaar kan worden beschouwd." In punt 42 van het raadsvoorstel is opgenomen "uw raad kan vervolgens, alles in ogenschouw nemend, zelfstandig beoordelen of het project kan worden toegestaan – ondanks de strijd met het huidige beleid".

Eiseressen sub 1 hebben naar aanleiding van deze motivering in beroep (samengevat) aangevoerd dat het nieuwe beleidskader buiten toepassing moet blijven, of onverbindend moet worden verklaard, omdat de wijziging van 150 hectare naar 10 hectare zowel ruimtelijk als beleidsmatig niet is gemotiveerd. Daarnaast hebben zij aangevoerd dat wanneer de beleidswijziging stand houdt, daarvan met toepassing van artikel 4:84 van de Awb moet worden afgeweken, zodat de overschrijding van de oppervlakte van 10 hectare hen niet wordt tegengeworpen. Ter onderbouwing daarvan hebben zij erop gewezen dat de inhoud van het oude beleidskader al bekend was ten tijde van de indiening van de aanvraag en dat de aanvraag het door de raad gewenste traject van vooroverleg met de omgeving heeft doorlopen. Wanneer het college de beslistermijn in acht had genomen, was het bestreden besluit bovendien al genomen voordat het nieuwe beleidskader in werking trad. Tot slot valt niet in te zien waarom de aanvraag voor Zonnepark De Bergen, die later is ingediend dan de aanvraag van eiseressen sub 1, met toepassing van de overgangsregeling wél is beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader van 150 hectare en een vergunning heeft gekregen, en de daarvóór ingediende aanvraag van eiseressen sub 1 niet. Eiseressen sub 1 willen dat ook hun project wordt beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader met 150 hectare.

Eerst ter zitting heeft het college naar voren gebracht dat, hoewel de aanvraag formeel niet onder de overgangsregeling viel, de gemeenteraad de overgangsregeling ruim heeft geïnterpreteerd voor die gevallen waarin er een serieuze aanvraag gedaan was. In de geest van de overgangsregeling is de gemeenteraad in het bestreden besluit daarom afgeweken van de overgangsregeling en heeft de raad de aanvraag beoordeeld op basis van het oude beleidskader. Aan de aanvrager is niet tegengeworpen dat met het plan de maximale oppervlakte overschreden wordt.

Deze motivering strookt niet met de motivering van het bestreden besluit. Uit het bestreden besluit volgt immers onmiskenbaar dat de raad de aanvraag heeft beoordeeld op basis van het nieuwe beleidskader, en niet het oude beleidskader. Uit het feit dat het college heeft benadrukt dat is beoogd de ter zitting gegeven motivering aan het bestreden besluit ten grondslag te leggen, volgt dat aan het bestreden besluit een motiveringsgebrek kleeft.

8. *Beoordeling op basis van gewijzigde motivering*

Voor de verdere beoordeling merkt de rechtbank de ter zitting gegeven motivering, inhoudende dat het project is beoordeeld op basis van het oude beleidskader, aan als de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende motivering. Omdat het project blijkens deze motivering beoordeeld is op basis van het oude beleidskader, komt de rechtbank niet toe aan een inhoudelijk bespreking van de beroepsgronden van eiseressen sub 1 tegen de wijziging van het beleidskader en de vraag of met toepassing van artikel 4:84 van de Awb van het nieuwe beleidskader moet worden afgeweken.

9. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: leidende principes en gezichtspunten*

De beleidskaders zijn -behoudens de daarin opgenomen oppervlaktematen- identiek. In het hierna volgende wordt daarom in algemene zin verwezen naar het beleidskader.

Het beleidskader bevat in hoofdstuk 2 zowel leidende principes als algemene uitgangspunten waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Het eerste leidende principe is maatschappelijke meerwaarde: de omgeving moet meeprofiteren van het zonnepark. Het principe van maatschappelijke meerwaarde is onderverdeeld in

1) meervoudig ruimtegebruik, 2) het leveren van een bijdrage aan de energietransitie en 3) sociale participatie. Het tweede leidende principe is landschappelijke kwaliteitsverbetering. Dit kan volgens het beleidskader door 1) de aanleg van nieuw landschap en 2) natuurontwikkeling. Daarbij is opgemerkt dat de landschappelijke inpassing aan de rand zorgt voor een meerwaarde op ecologisch en landschappelijk vlak. Het derde leidende principe is leerkansen.

Het beleidskader bevat daarnaast in hoofdstuk 5 gezichtspunten voor de afweging van locaties. Onderdeel daarvan is de technische afweging, bestaande uit drie aspecten die bepalen of een locatie geschikt is voor een zonnepark, te weten: 1) de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, 2) de aanwezigheid van grote afnemers en 3) de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting. Verder zijn in dit deel van het beleidskader als randvoorwaarden benoemd dat er uitgesloten gebieden zijn, dat onbebouwde randen om de woonkernen de voorkeurslocaties zijn, dat voor iedere nieuwe ontwikkeling in het buitengebied een kwaliteitsverbetering van het landschap verplicht is en dat de landschappelijke inpassing van een zonnepark daarvoor kan worden ingezet. Verder zijn ontwerprichtlijnen opgenomen per landschapstype (zeekleigebied, zandgebied, overgangsgebied). Tot slot bevat dit onderdeel technische ontwerpprincipes voor de vormgeving van het zonnepark, bijvoorbeeld over de beveiliging van het park, de hoogte van de panelen en bijbehorende voorzieningen. Daarbij is ook bepaald dat de zonnepanelen in principe slechts zeer beperkt zichtbaar mogen zijn vanuit aangrenzende woonpercelen.

10. *Het bestreden besluit: toets aan het beleidskader*

In het raadsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit strekkende tot weigering van de verklaring van geen bedenkingen is opgenomen (punt 64) dat de aanvraag van eiseressen sub 1 maar matig tot laag scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

Eiseressen sub 1 hebben -samengevat- aangevoerd dat dit standpunt onvoldoende is gemotiveerd. Het project scoort volgens eiseressen sub 1 juist uitzonderlijk hoog en de omgevingsvergunning had daarom in redelijkheid niet geweigerd kunnen worden. Door de omgevingsvergunning te weigeren, maar wel een omgevingsvergunning te verlenen voor Zonnepark De Bergen, terwijl dat project lager scoort dan het project van eiseressen sub 1, heeft het college bovendien gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

In reactie daarop heeft het college ter zitting aangevoerd dat de gemeenteraad het project heeft beoordeeld op basis van de uitgangspunten in het beleid, en dat het project is afgezet tegen deze uitgangspunten. De raad heeft geen scores of punten toegekend per voorwaarde uit het beleid. Het is niet zo dat de leidende principes zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes. De beoordeling door de raad is subjectief. De bewoordingen in het raadsvoorstel dat een project als ruimtelijk aanvaardbaar kan worden beschouwd wanneer het uitzonderlijk hoog scoort op de voorwaarden, moeten worden gezien in het licht van het uitgangspunt dat er in het buitengebied geen zonneparken mogen worden gebouwd. Om voor een vergunning in aanmerking te komen moet een project altijd uitzonderlijk zijn, aldus het college.

Dat er in de beoordeling geen punten zijn toegekend voor de verschillende voorwaarden, laat naar het oordeel van de rechtbank onverlet dat -zeker wanneer daarover verschil van mening bestaat- moet worden gemotiveerd waarom er volgens de raad niet of maar matig aan een voorwaarde en -in het verlengde daarvan- aan het beleidskader wordt voldaan. Daarbij dient

bij de beoordeling van iedere aanvraag het beleidskader steeds hetzelfde te worden uitgelegd en dient dezelfde beoordelingsmaatstaf te worden aangehouden.

Naar het oordeel van de rechtbank is bij de beoordeling van het project van eiseressen sub 1 ten onrechte een andere beoordelingsmaatstaf aangehouden dan bij de beoordeling van het project Zonnepark De Bergen. Waar in geval van het project van eiseressen sub 1 een uitzonderlijk hoge score vereist is, ligt aan het besluit tot vergunningverlening voor Zonnepark De Bergen ten grondslag dat, hoewel op enkele voorwaarden minder hoog wordt gescoord, "de aanvraag voldoende in overeenstemming is met het Beleidskader".

Daarnaast is, mede in het licht van het feit dat de leidende principes volgens het college niet zwaarder wegen dan de randvoorwaarden of ontwerpprincipes, in het bestreden besluit naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom de aanvraag maar matig tot laag scoort op de voorwaarden uit het beleidskader.

De rechtbank gaat daarbij uit van de gewijzigde ruimtelijke onderbouwing van 24 december 2018 en het gewijzigde landschapsplan. Eiseressen sub 1 hebben benadrukt dat zij daarmee hun aanvraag hebben willen wijzigen. Vast staat dat de gewijzigde ruimtelijke onderbouwing en het gewijzigde landschapsplan op 28 december 2018 per e-mail aan een medewerker van de gemeente is gestuurd. Volgens het college is de informatie uit deze e-mail niet als wijziging van de aanvraag geregistreerd. Gelet op het feit dat eiseressen sub 1 er in hun zienswijze op hebben gewezen dat het college deze wijziging ten onrechte niet in aanmerking heeft genomen, had het naar het oordeel van de rechtbank op de weg van het college gelegen deze informatie alsnog aan te merken als een wijziging van de aanvraag.

De rechtbank overweegt dat blijkens de gewijzigde ruimtelijke onderbouwing het meervoudig ruimtegebruik ter plaatse van het zonnepark aan de Vierendeelseweg bestaat uit een combinatie van energieopwekking (zonnepark), landbouw (beplanting van de grond onder de panelen met kruidenrijk gras ten behoeve van begrazing door schapen), natuur/biodiversiteit (beplanting met kruidenrijk gras, bloemrijke randen met bijenkasten, waterlopen), recreatie (aanleg wandel- en fietspaden door het park onder meer naar de bestaande natuur van natuurgebied de Domeinenput, speelplekken en een oplaadpunt voor e-bikes) en voedselproductie (pluktuin aan de randen van het park). De bijdrage aan de energietransitie vindt, naast de productie van groene stroom, plaats door samenwerking met andere relevante partijen zoals Duurzaam Drimmelen, en door educatie en informatie door informatiepanelen op het park, de mogelijkheid van bezichtiging van de installatie en digitale informatie op internet. In de ruimtelijke onderbouwing zijn tot slot verschillende mogelijkheden benoemd voor sociale participatie, bijvoorbeeld door een postcoderoos-regeling (Regeling Verlaagd Tarief), of een SDE+regeling (Stimulering Duurzame Energie). Daarnaast zullen werkzaamheden op het park onder begeleiding worden uitgevoerd door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ten aanzien van de landschappelijke kwaliteitsverbetering is er in de ruimtelijke onderbouwing gewezen op de ontwikkeling van biodiversiteit onder de panelen en aan de rand van het park. De landschappelijke inpassing aan de rand van het park zorgt voor ecologische en landschappelijke meerwaarde, te meer vanwege de aansluiting op bestaande natuur en op de ecologische verbindingen in de directe omgeving van het gebied. De locatie van het park ligt niet in een uitgesloten gebied. Tot slot is uiteengezet dat het ontwerp voldoet aan de ontwerpprincipes van het landschapstype zeekleigebied en aan de technische ontwerpprincipes.

Gevraagd naar een toelichting op het standpunt dat de aanvraag matig tot laag scoort op de

voorwaarden uit het beleidskader, heeft het college ter zitting naar voren gebracht dat daarbij met name de verhouding tussen de omvang van het zonnepark en de (meest nabijgelegen) dorpskern van belang is, alsmede de afstand tussen de locatie van het zonnepark tot die dorpskern. Het zonnepark moet volgens het college kunnen worden toegerekend aan de dorpskern die nabij dat zonnepark ligt, in die zin dat de energiebehoefte waarin het zonnepark voorziet in verhouding staat tot het aantal huishoudens in die dorpskern. In geval van het park aan de Vierendeelseweg is de verhouding scheef, aangezien het park voorziet in de energiebehoefte van 7.200 huishoudens, terwijl de kern van Lage Zwaluwe circa 1.750 en de kern van Hooge Zwaluwe maar circa 700 huishoudens telt. Daarnaast liggen deze kernen op circa 1 kilometer afstand van het park. De voorwaarde dat het zonnepark moet kunnen worden toegerekend aan de kern die bij het zonnepark ligt, volgt volgens het college uit de voorwaarde in het beleidskader, inhoudende dat een locatie geschikt is voor een zonnepark in geval van aanwezigheid van grote afnemers.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft de raad met de voorwaarde van toerekening aan de nabij gelegen dorpskern een voorwaarde gehanteerd die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader. De aanwezigheid van grote afnemers is een aspect om te bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is voor vestiging van een zonnepark. Andere aspecten die bepalen of een locatie vanuit technisch oogpunt geschikt is zijn de nabijheid van nationale energie-infrastructuur, of de aanwezigheid van locaties die reeds voorzien zijn van een voldoende zware aansluiting, zoals een windmolens. Bij deze technische aspecten is opgemerkt dat de afstand en complexiteit van een aan te leggen kabeltracé bepalend is voor de prijs daarvan. Ook heeft het overbruggen van grote afstanden met kabels landschappelijk gezien niet de voorkeur, aldus het beleidskader. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat deze technische aspecten enkel zijn ingegeven door de wens de afstand van het zonnepark tot een zware aansluiting of afzetpunt zo klein mogelijk te houden.

Uit de voorwaarde van aanwezigheid van een grote afnemer volgt naar het oordeel van de rechtbank niet de door de raad gehanteerde voorwaarde inhoudende dat de energiebehoefte waar het zonnepark in voorziet in verhouding is tot de omvang van de nabij gelegen dorpskern, nog los van de vraag of individuele huishoudens samen als één grote afnemer zouden kunnen worden aangemerkt, aangezien huishoudens stroom niet direct van het zonnepark afnemen. Dat een zonnepark zou moeten kunnen worden toegerekend aan de dorpskern nabij het park strookt bovendien niet met de beleidskeuze van de gemeente Drimmelen om toe te werken naar energie-neutraliteit (van de gemeente als geheel), door de totale energiebehoefte (bestaande uit voertuigbrandstoffen, elektriciteit en warmte) van particuliere huishoudens en bedrijven en organisaties duurzaam op te wekken. Volgens het (oude en nieuwe) beleidskader correspondeert een oppervlakte van 150 hectare met 20% van deze totale energiebehoefte.

Door bij de beoordeling of voor het project een verklaring van geen bedenkingen kan worden verleend een voorwaarde te hanteren die geen onderdeel uitmaakt van het beleidskader heeft de raad gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Daarnaast is eerst ter zitting gebleken dat groot gewicht wordt toegekend aan de afstand van het zonnepark tot de dorpskern. In het beleidskader wordt wel een voorkeur uitgesproken voor locaties in of aansluitend aan stedelijk gebied en rondom de woonkernen, maar daaruit blijkt uit niet dat dit een criterium van doorslaggevend gewicht is. Bovendien is niet toegelicht welke afstand als groter dan wenselijk wordt beschouwd. Ook op dit punt lijdt (de motivering van) het bestreden besluit aan een gebrek

11. *Conclusie*

Gelet op het voorgaande ziet de rechtbank geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten. Omdat het besluiten op een aanvraag voor een omgevingsvergunning een bevoegdheid van het college betreft, ziet de rechtbank geen mogelijkheden om zelf in de zaak te voorzien.

Dat betekent dat het college een nieuw besluit dient te nemen op de aanvraag van eiseressen sub 1 inclusief de gewijzigde ruimtelijke onderbouwing en het landschapsplan van 24 december 2018, rekening houdend met deze uitspraak.

12. *Griffierecht en proceskosten*

Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, moet het college aan eiseressen sub 1 het door hen betaalde griffierecht vergoeden.

De rechtbank veroordeelt het college in de door eiseressen sub 1 gemaakte proceskosten. De proceskosten worden berekend volgens het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb). Vast staat dat de vier beroepen van onder meer NaGa Solar Holding B.V. tegen de geweigerde omgevingsvergunningen voor de realisatie van een zonnepark op dezelfde zitting zijn behandeld. Rechtsbijstand is in alle zaken verleend door dezelfde persoon. De door hem verrichte werkzaamheden konden voor elk van de zaken nagenoeg identiek zijn. De beroepschriften in de vier zaken zijn ook voor het overgrote deel identiek. De rechtbank merkt de zaken voor de vaststelling van de proceskostenvergoeding daarom aan als samenhangende zaken in de zin van artikel 3, tweede lid, van het Bpb.

De kosten voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand stelt de rechtbank vast op een totaalbedrag van € 1.575,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 525,00, en wegingsfactor 1,5 omdat er vier samenhangende zaken zijn). Dit bedrag zal worden verdeeld over de vier beroepen, hetgeen neerkomt op een bedrag van € 393,75 per beroepszaak.

Beslissing

De rechtbank:
- verklaart het beroep van eiseres sub 2 niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep van eiseressen sub 1 gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op een nieuw besluit te nemen op de aanvraag met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt het college op het betaalde griffierecht van € 345,00 aan eiseressen sub 1 te vergoeden;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eiseressen sub 1 tot een bedrag van € 393,75.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T. Peters, voorzitter, en mr. G.M.J. Kok en mr. R.A. Karsten-Badal, leden, in aanwezigheid van mr. W.J.C. Goorden, griffier, op 19 oktober 2020 en openbaar gemaakt door middel van geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: 19 OKT 2020

Wat kunt u doen als u het niet eens bent met deze uitspraak?
Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Rechtbank * Zeeland-West-Brabant *

"VOOR FOTOKOPIE CONFORM"
De griffier van de rechtbank
Zeeland-West-Brabant

uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Zittingsplaats Breda

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 19/5482 CHWA

uitspraak van de meervoudige kamer van 19 oktober 2020 in de zaak tussen

1. NaGa Solar Holding B.V. en **Zon- en Natuurpark Midden Zwaluwe B.V.**,
te Maastricht,
en
2. Buitenplaats Groot Swaluwe B.V.,
te Made,
samen te noemen: eiseressen,
gemachtigde: mr. W.P.N. Remie,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Drimmelen,
verweerder,
gemachtigde: mr. J.A. Mohuddy.

Als derde-partij hebben aan het geding deelgenomen:
Zonnepark De Bergen B.V. en **P. de Ridder**, te Nijmegen,
vergunninghouder,
gemachtigde: mr. Y. Demirci.

Procesverloop

In het besluit van 10 september 2019 (bestreden besluit) heeft het college aan Zonnepark De Bergen B.V. een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van zonnepark "De Bergen" in Terheijden voor de duur van 25 jaar.

Eiseressen hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.
Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Met betrekking tot een deel van de stukken die het college in deze procedure heeft overgelegd heeft het college medegedeeld dat enkel de rechtbank kennis mag nemen van deze stukken. In de beslissing van 29 januari 2020 heeft de rechtbank dat verzoek op grond van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gedeeltelijk toegewezen en bepaald dat de beperking van de kennisneming van dit stuk gerechtvaardigd is. Op 25 februari 2020 hebben eiseressen de rechtbank toestemming verleend om uitspraak te doen mede op grondslag van deze stukken. Vergunninghouder heeft op 6 maart 2020 toestemming verleend.

Het beroep is besproken op de zitting van de rechtbank op 7 september 2020. Hierbij waren

namens eiseressen sub 1 aanwezig mr. A.A.M. van Beek en ir. R. Kamsteeg, samen met de gemachtigde. Voor eiseres sub 2 is J.H.M. Kemps verschenen, samen met de gemachtigde. Voor het college is verschenen R. Kieboom, samen met de gemachtigde en mr. E.P. Euverman, kantoorgenoot van gemachtigde. Tot slot is P. de Ridder verschenen, tevens in hoedanigheid van bestuurder van Zonnepark De Bergen B.V., samen met de gemachtigde.

Overwegingen

1. *Feiten en omstandigheden*

Op 15 oktober 2018 heeft Izzy Projects B.V. bij het college een aanvraag gedaan voor een omgevingsvergunning voor de duur van 25 jaar voor een project genaamd Zonnepark De Bergen. Het project bestaat uit de realisatie van een zonnepark van in totaal circa 15 hectare, op een locatie ten zuidoosten van Terheijden, op de percelen kadastraal bekend I 627, I 728, I 1594, I 1865 en I 1592. Het zonnepark bestaat uit een veldopstelling van zonnepanelen en bijbehorende werken met een oppervlakte van circa 9,5 hectare, groenvoorzieningen, watergangen en wandelpaden. Daarnaast houdt een deel van het park de agrarische functie. De aanvraag ziet onder meer op de activiteiten bouwen en het gebruiken van gronden in strijd met het bestemmingsplan.

Het college heeft op 6 februari 2019 in weekblad 't Carillon en op 7 februari 2019 in de Staatscourant kenbaar gemaakt voornemens te zijn de omgevingsvergunning te verlenen. Het ontwerpbesluit met de ruimtelijke onderbouwing en de overige, bijbehorende stukken zijn gedurende zes weken ter inzage gelegd.

Onder meer eiseressen hebben in reactie op dit voornemen bij brieven van 21 maart 2019, 8 april 2019, 17 mei 2019, 14 augustus 2019 hun zienswijze naar voren gebracht. Eiseressen hebben zelf ook aanvragen ingediend bij het college om binnen de gemeente Drimmelen zonneparken te kunnen realiseren. Het college was ten tijde van het indienen van de zienswijzen voornemens de aanvragen van eiseressen af te wijzen.

Op 23 augustus 2019 heeft Izzy Projects B.V. het college verzocht de aanvraag over te schrijven naar Zonnepark De Bergen B.V.

Bij het bestreden besluit heeft het college aan Zonnepark De Bergen B.V. een omgevingsvergunning met een instandhoudingstermijn van 25 jaar verleend voor de realisatie van het zonnepark.

2. *Bevoegdheid van de rechtbank: termijnoverschrijding CHW*

De Crisis- en Herstelwet (CHW) is van toepassing op deze beroepsprocedure. Dat betekent dat de bestuursrechter op grond van artikel 1.6, vierde lid, van de CHW binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak dient te doen. Partijen waren uitgenodigd voor een zitting op 16 april 2020. In verband met de uitbraak van het coronavirus kon deze zitting niet doorgaan. Als gevolg daarvan is de termijn van zes maanden inmiddels verstreken. Naar het oordeel van de rechtbank brengt het verstrijken van deze termijn niet met zich dat de rechtbank niet langer bevoegd zou zijn om een uitspraak te doen op dit beroep (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1989). Nu daarvoor ook overigens geen beletselen aanwezig zijn,

is de rechtbank bevoegd om kennis te nemen van dit beroep en daarop uitspraak te doen.

3. *Beroep ontvankelijk: eiseressen belanghebbende?*

De rechtbank ziet zich ambtshalve gesteld voor de vraag of eiseressen belanghebbende zijn bij het bestreden besluit. Zijn zij geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dan is hun beroep niet-ontvankelijk.

Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

3.1 Eiseressen sub 1 hebben gesteld dat zij belanghebbende zijn bij het bestreden besluit, omdat hun concurrentiebelang geacht moet worden rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken te zijn. Eiseressen sub 1 willen zelf ook zonneparken gaan exploiteren in de gemeente Drimmelen en hebben daarvoor een aantal aanvragen voor omgevingsvergunningen ingediend. Deze aanvragen zijn inmiddels geweigerd.

Belanghebbende bij een besluit is onder meer degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit.

Om als concurrent als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt is het noodzakelijk dat de concurrent activiteiten ontplooit binnen hetzelfde marktsegment en in hetzelfde verzorgingsgebied. Anders dan het college heeft gesteld, richten eiseressen sub 1 zich naar het oordeel van de rechtbank op hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied. Zowel Zonnepark De Bergen B.V. als eiseressen richten zich op exploitatie van zonneparken, (onder meer) op het grondgebied van de gemeente Drimmelen. Dat in geval van Zonnepark De Bergen B.V. de inkomsten uit het park wel ten goede zouden komen aan de lokale bevolking en in het geval van de zonneparken van eiseressen sub 1 niet, doet daar niets aan af.

Het college heeft aangevoerd dat de plannen van eiseressen sub 1 om zonneparken te gaan exploiteren onvoldoende concreet zijn om aan te nemen dat sprake is van een voldoende objectief bepaalbaar en actueel belang dat rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken. Hun vergunningaanvragen zijn geweigerd en de gemeenteraad is ook niet bereid om mee te werken aan vergunningverlening. Vernietiging van de aan Zonnepark De Bergen B.V. verleende omgevingsvergunning heeft dan ook geen concreet effect op de bedrijfsvoering van eiseressen sub 1, aldus het college.

De rechtbank overweegt dat het enkele voornemen om mogelijk in de toekomst binnen hetzelfde marktsegment en in hetzelfde verzorgingsgebied een project uit te voeren onvoldoende is om aan te nemen dat sprake is van een voldoende objectief bepaalbaar en actueel belang dat rechtstreeks bij het besluit is betrokken. In het geval van eiseressen sub 1 is er naar het oordeel van de rechtbank echter sprake van méér dan een enkel voornemen. Eiseressen sub 1 hebben concrete aanvragen, voorzien van ruimtelijke onderbouwingen, gedaan voor een omgevingsvergunning om zelf een zonnepark te kunnen exploiteren in de gemeente. Het college heeft de aanvragen in behandeling genomen en daarop ook besloten. Dat het besluit van het college een weigering behelsde betekent niet dat het voornemen van eiseressen sub 1 om zelf zonneparken te gaan exploiteren daarmee onvoldoende concreet zou zijn.

De rechtbank volgt het college ook niet in de stelling dat vergunningverlening aan Zonnepark De Bergen B.V. eiseressen sub 1 niet zou aantasten in hun concurrentiepositie. Ten tijde van de besluiten op de aanvragen van eiseressen sub 1 gold een beleidskader dat zakelijk weergegeven inhield dat in de periode tot 1 januari 2021 werd uitgegaan van maximaal 10 hectare aan zonnevelden in de gemeente Drimmelen. Blijkens de besluiten op die aanvragen is dat beleid ook als uitgangspunt genomen bij de beoordeling. Uit het beleid kan worden afgeleid dat vergunningverlening aan een derde, zoals Zonnepark De Bergen B.V., van invloed is op de mogelijkheden voor vergunningverlening aan eiseressen sub 1. Dat volgens het college alle aanvragen op hun eigen merites zijn beoordeeld en dat de weigeringen niet zijn gebaseerd op overschrijding van de maximale oppervlakte, doet aan dat beleidsuitgangspunt niets af.

Het voorgaande leidt tot de slotsom dat eiseressen sub 1 als belanghebbende bij het bestreden besluit moeten worden aangemerkt.

3.2 Eiseres sub 2 is eigenaresse van de gronden nabij de Vierendeelseweg 3 te Lage Zwaluwe. Eiseressen sub 1 hebben bij het college een aanvraag gedaan om op die gronden een zonnepark te kunnen gaan exploiteren.

Tussen partijen is niet in geschil dat ter plaatse van de gronden van eiseres sub 2 niet rechtstreeks feitelijke gevolgen worden ondervonden van de realisatie van Zonnepark De Bergen. Ook de rechtbank gaat daarvan uit. Ten aanzien van eiseres sub 2 is er evenmin sprake van een concurrentiebelang dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit. Eiseres sub 2 zelf richt zich immers niet op de exploitatie van een zonnepark. Zij is als grondeigenaar uitsluitend via een contractuele relatie met eiseressen sub 1 betrokken bij de exploitatie van een zonnepark. Dat maakt dat eiseres sub 2 uitsluitend een afgeleid belang heeft en dat zij niet als belanghebbende bij het bestreden besluit kan worden aangemerkt.

De rechtbank zal het beroep van eiseres sub 2 daarom niet-ontvankelijk verklaren.

4. *Bevoegdheid van het college: verklaring van geen bedenkingen*

4.1 Artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit
a. het bouwen van een bouwwerk,
c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo kan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) bepaalt, voor zover hier van belang, dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan, niet verleend wordt dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij

daartegen geen bedenkingen heeft.
Het derde lid bepaalt dat de gemeenteraad categorieën gevallen kan aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist.

4.2 Bij besluit van 13 september 2018 heeft de gemeenteraad besloten:
"voor initiatieven die passen binnen het Beleidskader 'Grootschalige zonnevelden' met datum 4 september 2018 een algemene verklaring van geen bedenkingen af te geven. Indien het college twijfelt aan de ruimtelijke of maatschappelijke wenselijkheid van een initiatief consulteert zij altijd actief de raad."

Tussen partijen staat vast dat de gemeenteraad met deze algemene verklaring van geen bedenkingen heeft beoogd categorieën van gevallen aan te wijzen waarin een verklaring niet vereist is, zoals omschreven in artikel 6.5, derde lid, van het Bor. Volgens het college is op grond van deze algemene verklaring van geen bedenkingen geen verklaring van geen bedenkingen vereist voor vergunningverlening voor Zonnepark De Bergen.

Eiseressen sub 1 hebben aangevoerd dat de algemene verklaring van geen bedenkingen ten onrechte niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb heeft doorlopen en daarom nietig is.

Het college heeft gesteld dat het relativiteitsbeginsel van artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan de vernietiging van het bestreden besluit op deze grond. De verklaring van geen bedenkingen strekt tot bescherming van de goede ruimtelijke ordening en die norm strekt niet tot bescherming van concurrentiebelangen.

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

Het aanwijzen van categorieën in de zin van artikel 6.5, derde lid, van het Bor, moet worden onderscheiden van het raadsbesluit tot het verlenen of weigeren van een verklaring van geen bedenkingen. Waar het raadsbesluit over de verklaring van geen bedenkingen strekt tot bescherming van de goede ruimtelijke ordening, raakt het aanwijzen van categorieën van gevallen aan de vraag of het college bevoegd was zonder een verklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad te vragen een omgevingsvergunning aan Zonnepark De Bergen B.V te verlenen. Of het college bevoegd was strekt naar het oordeel van de rechtbank ook tot bescherming van het belang van eiseressen sub 1.

Het besluit tot aanwijzen van categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist vormt een algemeen verbindend voorschrift (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1987). Het raadsbesluit wijkt in zoverre af van het besluit tot het weigeren of verlenen van een verklaring van geen bedenkingen, waarvan bij de voorbereiding de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet worden doorlopen. Het besluit tot het aanwijzen van categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist, hoeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure dus niet te doorlopen. Het raadsbesluit van 13 september 2018 is dan ook om deze reden niet nietig.

4.3 Omdat de aanwijzing van categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen vereist is aan de bevoegdheid van het college raakt, dient de rechtbank de aanwijzing niet alleen op basis van de beroepsgronden van eiseressen sub 1, maar ook uit eigen beweging te beoordelen.

Artikel 6.5, derde lid, van het Bor bevat geen vereisten voor de aanwijzing en houdt evenmin een beperking in voor de categorieën die opgenomen kunnen worden in de aanwijzing. Dat betekent evenwel niet dat die categorieën ook op een zodanige wijze mogen worden geformuleerd dat aan de aanwijzing geen of nauwelijks nog onderscheidende betekenis meer valt toe te kennen. Een dergelijke aanwijzing voldoet niet aan de daaraan uit een oogpunt van rechtszekerheid te stellen eisen en maakt bovendien de in artikel 6.5, eerste lid, van het Bor neergelegde hoofdregel zinledig (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1655). Daarnaast geldt dat de bevoegdheid tot het bij wijze van uitzondering aanwijzen van categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen vereist is naar zijn aard niet kan worden gebruikt om de hoofdregel van artikel 6.5, eerste lid, van het Bor, geheel te omzeilen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3207).

Naar het oordeel van de rechtbank voldoet de aanwijzing in het raadsbesluit van 13 september 2018 niet aan de daaraan uit het oogpunt van rechtszekerheid te stellen eisen. Anders dan in de door het college genoemde uitspraak van de Afdeling van 21 november 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3791), zijn in het Beleidskader "Grootschalige Zonnevelden" van 4 september 2018 geen specifieke projecten genoemd. Beantwoording van de vraag of een project binnen dat beleidskader past, vergt dus een inhoudelijke beoordeling. Het beleidskader bevat zowel leidende principes als algemene uitgangspunten waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Daarnaast bevat het beleidskader gezichtspunten voor de afweging van locaties. Dit maakt dat beantwoording van de vraag of een plan aan de leidende principes en gezichtspunten voldoet, niet zwart-wit is, maar, zoals het college ter zitting ook heeft bevestigd, een afweging vergt. Het criterium inhoudende dat de aanwijzing geldt voor initiatieven die passen in het beleidskader is als gevolg daarvan dan ook onvoldoende onderscheidend.

Daar komt bij dat volgens de aanwijzing van 13 september 2018 niet de raad, maar het college zelfstandig beoordeelt of het initiatief in het beleidskader past. Zoals ter zitting is toegelicht is het ook het college dat bepaalt of er daarover twijfel is. Pas wanneer daarover volgens het college twijfel mogelijk is, legt het college het initiatief ter consultatie voor aan de raad. Deze handelwijze betekent dat in de praktijk het college de reikwijdte van de aanwijzing bepaalt. Dit staat naar het oordeel van de rechtbank op gespannen voet met de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenteraad en het college die is beoogd met het instrument van de verklaring van geen bedenkingen en (in het verlengde daarvan) het bij wijze van uitzondering aanwijzen van categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen vereist is. Met het instrument van de verklaring van geen bedenkingen is immers beoogd om enkel de raad te laten beslissen over een aspect van de vergunning dat aan de beoordeling door het college is onttrokken. Gelet daarop is het ook aan de raad om de reikwijdte te bepalen van de categorieën van gevallen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen niet vereist is. Door dat over te laten aan het college wordt de hoofdregel dat een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad vereist is, omzeild.

4.4 De aanwijzing van categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen vereist is, is dan ook onverbindend. Als gevolg daarvan was op grond van

artikel 6.5, eerste lid, van het Bor een verklaring van geen bedenkingen van de raad vereist. Nu deze niet is verleend, was het college niet bevoegd om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen.

4.5 Gelet op de aard van het gebrek ziet de rechtbank geen aanleiding om dit gebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. De rechtbank zal het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen.

Het college heeft de rechtbank verzocht de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten omdat aannemelijk is dat indien aan de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen was gevraagd en deze verklaring in ontwerp voor zienswijzen ter inzage zou zijn gelegd, dit ertoe zou hebben geleid dat de verklaring van geen bedenkingen zou zijn verleend. Het college heeft er daarbij op gewezen dat de gemeenteraad blijkens zijn besluit van 27 juni 2019 kennis heeft genomen van de ontwerpvergunning voor Zonnepark De Bergen, de ingekomen zienswijzen en de reactie van het college daarop. Volgens de raad is er bij Zonnepark De Bergen sprake van een ruimtelijk en maatschappelijk wenselijk initiatief en bestaan er geen bedenkingen tegen het Zonnepark De Bergen.

De rechtbank ziet ondanks het raadsbesluit van 27 juni 2019 geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten, en overweegt daartoe als volgt.

5. *Beleidskader grootschalige zonnevelden: oud en nieuw*

Op 13 september 2018 is het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 4 september 2018 (hierna: het oude beleidskader) vastgesteld. Het oude beleidskader bevat zowel "leidende principes" als "algemene uitgangspunten" waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van initiatieven. Daarnaast bevat het oude beleidskader gezichtspunten voor de afweging van locaties. In dit oude beleidskader is opgenomen dat voorlopig wordt uitgegaan van maximaal 150 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021.

Omdat het college in korte tijd een groot aantal aanvragen voor een omgevingsvergunning voor realisatie van zonneparken ontving, heeft de gemeenteraad op 28 februari 2019 besloten tot wijziging van het beleidskader. De wijziging bestaat eruit dat in het "Beleidskader grootschalige zonnevelden" van 28 februari 2019 (hierna: het nieuwe beleidskader) is opgenomen dat er wordt uitgegaan van maximaal 10 hectare aan zonnevelden in de gemeente voor de periode tot 1 januari 2021. Voor het overige zijn het oude en het nieuwe beleidskader identiek.

Bij besluit van 28 februari 2019 heeft de gemeenteraad een overgangsregeling vastgesteld, inhoudende 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."

6. *Het bestreden besluit: welk beleidskader?*

De aanvraag is ingediend op 15 oktober 2018 en daarom op basis van de overgangsregeling beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader.

Eiseressen sub 1 hebben aangevoerd dat het nieuwe beleidskader onverbindend moet worden verklaard, omdat de wijziging van 150 hectare naar 10 hectare niet zorgvuldig is voorbereid en daarnaast onredelijk is. De wijziging is enkel ingegeven door de wens andere aanvragen dan die ten behoeve van Zonnepark De Bergen, zoals de aanvraag van eiseressen sub 1, zonder inhoudelijke beoordeling te kunnen afwijzen.

Deze beroepsgrond mist naar het oordeel van de rechtbank in deze zaak feitelijk belang. De aanvraag voor Zonnepark De Bergen is beoordeeld met toepassing van het oude beleidskader. Het slagen van deze beroepsgrond zou daar geen verandering in brengen. De rechtbank zal deze grond in deze zaak bij gebrek aan feitelijk belang dan ook niet beoordelen.

7. *Het bestreden besluit: toets aan het beleidskader*

Het college heeft in het bestreden besluit (pagina 14) geconcludeerd dat de aanvraag hoog scoort op de meeste voorwaarden uit het beleidskader, hoewel op enkele voorwaarden minder hoog wordt gescoord. Alles afwegend heeft het college de aanvraag voldoende in overeenstemming geacht met het beleidskader.

Eiseressen sub 1 hebben -samengevat- aangevoerd dat de aanvraag in strijd is met het beleidskader. Zij hebben ter onderbouwing daarvan onder meer aangevoerd dat het college bij de beoordeling niet is uitgegaan van de juiste feiten en omstandigheden. Zo is geenszins verzekerd dat de opbrengsten van Zonnepark De Bergen ten goede komen aan de lokale bevolking.

Los van de vraag of bij de toets aan het beleid is uitgegaan van de juiste feiten en omstandigheden, kan naar het oordeel van de rechtbank niet worden uitgesloten dat het college bij de beoordeling van de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor Zonnepark De Bergen een onjuiste beoordelingsmaatstaf heeft aangelegd. De rechtbank neemt daarbij in aanmerking dat het college in geval van Zonnepark De Bergen voldoende heeft geacht dat de aanvraag in **voldoende mate** in overeenstemming is met het beleidskader. Volgens de verklaring van het college ter zitting geldt bij de behandeling van de vier beroepen van eiseressen sub 1 tegen de weigeringen van hun aanvragen voor omgevingsvergunningen echter dat om voor een omgevingsvergunning voor realisatie van een zonnepark in aanmerking te komen sprake moet zijn van een **uitzonderlijk project**, gelet op het uitgangspunt dat er in het buitengebied geen zonneparken mogen worden gebouwd.

Bij gebrek aan duidelijkheid over de vraag welke beoordelingsmaatstaf het college wil hanteren voor aanvragen voor omgevingsvergunningen voor zonneparken, en of Zonnepark De Bergen als een uitzonderlijk project zou kunnen worden gekwalificeerd, als dat de beoordelingsmaatstaf zou zijn, ziet de rechtbank geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het te vernietigen bestreden besluit in stand te laten.

Bovendien is ter zitting gebleken dat bij de afweging van het college kennelijk criteria doorslaggevend zijn geacht, die niet, of niet als zodanig in het beleidskader zijn neergelegd. Ter zitting heeft het college aangegeven dat de ligging van het perceel van Zonnepark De Bergen doorslaggevend is geweest: het perceel ligt wat lager, langs een provinciale weg en een bedrijventerrein. Het is een raar gevormd perceel, dat zich mede daardoor niet (goed) leent voor agrarisch gebruik. Daarnaast is volgens het college ter zitting van (overwegend) belang geacht dat er een koppeling is tussen (de omvang van) het zonnepark en de locatie

waar het voor bedoeld is. In het geval van Zonnepark De Bergen wordt het park toegerekend aan Terheijden.

Het (doorslaggevend) gewicht van juist deze criteria blijkt niet uit het beleidskader. Weliswaar is een van de technische aspecten "de aanwezigheid van grote afnemers", maar dit ziet op voordelen vanuit kostenminimalisatie en op de vraag of het perceel vanuit technisch oogpunt geschikt is, niet op aanvaardbaarheid voor omwonenden. Daarnaast wordt wel een voorkeur uitgesproken voor locaties in of aansluitend aan stedelijk gebied en rondom de woonkernen, maar blijkt uit het beleidskader niet dat dit het voornaamste criterium of een van de belangrijkste criteria is.

Het bestreden besluit geeft dus ook op dit punt onvoldoende inzicht in de afwegingen van het college en hoe deze afweging zich verhoudt tot de in het beleidskader opgenomen "leidende principes" en "algemene uitgangspunten".

8. *Conclusie*

Omdat de rechtbank geen aanleiding ziet om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten en de rechtbank evenmin mogelijkheden ziet om zelf in de zaak te voorzien, moet het college een nieuw besluit nemen op de aanvraag van eiseressen sub 1, rekening houdend met deze uitspraak.

De overige beroepsgronden van eiseressen sub 1 behoeven als gevolg daarvan geen beoordeling meer.

9. *Griffierecht en proceskosten*

Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, moet het college aan eiseressen sub 1 het door hen betaalde griffierecht vergoeden.

De rechtbank veroordeelt het college in de door eiseressen sub 1 gemaakte proceskosten. De proceskosten worden berekend volgens het Besluit proceskosten bestuursrecht. Het college wordt veroordeeld om de kosten van rechtsbijstand te vergoeden. Deze kosten stelt de rechtbank vast op € 1.050,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen op de zitting, met een waarde per punt van € 525,00 en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:
- verklaart het beroep van eiseres sub 2 niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep van eiseressen sub 1 gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op een nieuw besluit te nemen op de aanvraag met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt het college op het betaalde griffierecht van € 345,00 aan eiseressen sub 1 te vergoeden;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eiseressen sub 1 tot een bedrag van € 1.050,00.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T. Peters, voorzitter, en mr. G.M.J. Kok en mr. R.A. Karsten-Badal, leden, in aanwezigheid van mr. W.J.C. Goorden, griffier, op 19 oktober 2020 en openbaar gemaakt door middel van geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: 19 OKT 2020

Wat kunt u doen als u het niet eens bent met deze uitspraak?
Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Rechtbank Zeeland-West-Brabant

"VOOR FOTOKOPIE CONFORM"
De griffier van de rechtbank
Zeeland-West-Brabant