GroenLeven B.V.
De heer M. Mosterman
Lange Marktstraat 5
8911 AD LEEUWARDEN

Datum	Zaaknummer	Uw brief	Uw kenmerk
XX	330791	25 juni 2022	GL180404

Onderwerp
Ontwerp weigeringsbesluit zonnepark Oude Willem

U heeft op 25 juni 2022 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor de realisatie van een zonnepark (zon-op-land) - voor een periode van 30 jaar - met een totaalomvang van 46,7 hectare (opwek van 37 MWp) met in combinatie natuurontwikkeling. De projectlocatie is gelegen aan de Bosweg in Oude Willem. Wij hebben uw aanvraag geregistreerd onder zaaknummer 330791. Bijgaand sturen wij u het ontwerp weigeringsbesluit.

Weigeren omgevingsvergunning
Burgemeester en wethouder zijn voornemens om de omgevingsvergunning te weigeren. Hierbij sturen we u het ontwerpbesluit met de motivering.

Publicatie
We publiceren het ontwerpbesluit in week XX in de lokale huis-aan-huis krant De Westervelder Wolder Courant, op onze website en het Gemeenteblad. De terinzagelegging loopt van XX tot en met XX. Gedurende deze periode kan een ieder een zienswijze indienen (3.12, lid 5 Wabo).

Meer informatie
Als u nog vragen heeft, kunt u contact opnemen met de gemeente via telefoonnummer 14 0521 en via info@gemeentewesterveld.nl.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

D.B. Bruijn-van den Berg
secretaris

H. Jager
burgemeester

Ontwerp weigering omgevingsvergunning

XX

Diever, XX

Burgemeester en wethouders hebben op 25 juni 2022 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ontvangen voor de realisatie van een zonnepark (zon-op-land) - voor een periode van 30 jaar - met een totaalomvang van 46,7 hectare (opwek van 37 MWp) met in combinatie natuurontwikkeling. De projectlocatie is gelegen aan de Bosweg in Oude Willem. Wij hebben uw aanvraag geregistreerd onder zaaknummer 330791.

Ontwerpbesluit
Burgemeester en wethouders zijn voornemens om, gelet op de artikelen 2.1, 2.10 en 2.12, lid 1, onder a, sub 3° Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de omgevingsvergunning te weigeren.
De volgende Wabo-activiteiten maken onderdeel uit van de aanvraag omgevingsvergunning en daarmee de beoordeling:

- Bouwen van een bouwwerk
  (2.1, lid 1, onder a Wabo)

- Aanleg
  (2.1, lid 1, onder b Wabo)

- Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening
  (2.1, lid 1, onder c Wabo)

Bijgevoegde documenten
De volgende documenten worden meegezonden met het besluit en zijn als gewaarmerkte stuk bijgevoegd:

- Bijlage I Toetsing bestemmingsplan
- Bijlage 1 Omzetten procedure brief inclusief bestemmingsplantoets d.d. 15-07-2022
- Bijlage 2 Ontvankelijkheid brief d.d. 16-08-2022
- Bijlage 3 Kaart brandveiligheidsvoorzieningen Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 4 Uitkomst internetmodule AIM Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 5 Kaart met oppervlakten POV Drenthe Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 6 Rapport uitgangspunten AERIUS Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 7 Toets ruimtelijk beleid Diever B 4055 Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 8 Notitie documentatie verzoek aanvulling informatie d.d. 26-09-2022
- Bijlage 9 AERIUS_bijlage_Diever_B_4055_Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage10 Toelichting_aanvraag_omgevingsvergunning_Westerveld_v2_Diever_B_4055_ Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 11 Kaart_Waterbalans_Diever_B_4055_Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 12 Foto_Kleur_en_materiaalgebruik_transformator_Diever_B_4055_Diever d.d. 26-09-2022
- Bijlage 13 Watertoets uitgangspunten_Natuurontwikkeling en energieopwekking Bosweg Hoogersmilde d.d. 15-11-2022
- Bijlage 14 Transformator detail d.d. 25-06-2022

XX

- Bijlage 15 Plattegrond bouwwerken d.d. 25-06-2022
- Bijlage 16 Hoofdlijn van de constructie d.d. 25-06-2022
- Bijlage 17 Dwarsprofielen werken en werkzaamheden d.d. 25-06-2022
- Bijlage 18 Technische tekening werken en werkzaamheden d.d. 25-06-2022
- Bijlage 19 Graafwerkzaamheden binnen locatie gemarkeerd als middelhoge verwachting d.d. 25-06-2022
- Bijlage 20 Natuurtoets natuurontwikkeling i.c.m. energie opwekking gemeente Westerveld d.d. 25-06-2022
- Bijlage 21 Plankaart natuurontwikkeling met energieopwekking gemeente Westerveld d.d. 25-06-2022
- Bijlage 22 Landschappelijk inpassingsplan natuurontwikkeling met energieopwekking Westerveld d.d. 25-06-2022
- Bijlage 23 Ingediende aanvraag/melding omgevingsvergunning, Diever B 4055 d.d. 25-06-2022

Zienswijzen en adviezen
Het ontwerpbesluit met bijbehorende stukken worden op grond van de Algemene wet bestuursrecht met ingang van XX ter inzage gelegd. U kunt binnen zes weken na start van de ter inzage termijn eventuele zienswijzen tegen of adviezen over het ontwerpbesluit indienen bij het college van burgemeester en wethouders, Postbus 50, 7970 AB Havelte.

XX

Inhoudsopgave omgevingsvergunning

Procedureel 5
Wabo-activiteit ‘Planologisch strijdig gebruik’ (artikel 2.12).....7
Overige Wabo-activiteiten (art 2.10 en 2.11) 16

Procedureel

Ontvankelijkheid
Artikel 2.8 van de Wabo biedt de grondslag voor een geharmoniseerde regeling van de indieningsvereisten. Dit betreft de gegevens en bescheiden die bij een aanvraag om een omgevingsvergunning moeten worden gesteld om tot een ontvankelijke aanvraag te komen. De regeling is uitgewerkt in paragraaf 4.2 van het Bor, met een nadere uitwerking in de Ministeriele regeling Omgevingsrecht (Mor).

Na ontvangst van de aanvraag hebben wij deze aan de hand van de Mor getoetst op ontvankelijkheid. Daarbij is gebleken dat een aantal gegevens ontbrak (zie brief 16 augustus 2022). Een aanvraag omgevingsvergunning mag formeel pas in behandeling worden genomen zodra alle relevante gegevens en bescheiden zijn bijgevoegd. Op grond van de Awb is het bevoegde gezag verplicht de aanvrager de gelegenheid te geven om de aanvraag omgevingsvergunning aan te vullen. Met onze brief van 16 augustus 2022 bent u in de gelegenheid gesteld om de ontbrekende gegevens vóór 27 september 2022 aan te leveren. De gegevens zijn (grotendeels)[1] aangevuld op 26 september 2022 aangevuld. De aanvraag met aanvulling bevat voldoende informatie om in behandeling te mogen nemen.

Ter inzage legging – PM[2]
Tussen XX en XX heeft een ontwerp van deze beschikking ter inzage gelegen en zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen. Van deze gelegenheid is [wel / geen] gebruik gemaakt.

Voorbereidingsprocedure
De van toepassing zijnde voorbereidingsprocedure op een aanvraag omgevingsvergunning wordt wettelijk bepaald door artikel 3.10 van de Wabo. Er is sprake van de uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Awb) indien een aanvraag omgevingsvergunning betrekking heeft op artikel 2.1, eerste lid, onder c van de Wabo en deze activiteit slechts vergund kan worden met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3°.

Uit de bestemmingsplantoets is gebleken dat het project in strijd is met het bestemmingsplan (zie ‘planologische toets’). In het bestemmingsplan is geen afwijkingsbevoegdheid opgenomen voor de aangevraagde activiteit (artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 1° Wabo). Ook omschrijft de zogenoemde kruimelgevallenregeling de aangevraagde activiteit niet (artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 2° Wabo jo. Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 4). Derhalve blijft artikel 2.12 eerste lid, onder a, sub 3° Wabo over. Dit betekent dat, zoals u ook is toegelicht in onze brief van 15 juli 2022, uw aanvraag omgevingsvergunning moet worden voorbereid conform de uitgebreide (uniforme openbare) voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb).

Beslistermijn

[1] Zie ‘Overige Wabo-Activiteiten (art 2.10 en 2.11)’
[2] Pro memorie post, wordt ingevuld na de terinzagelegging.

De aanvraag omgevingsvergunning wordt voorbereid conform uitgebreide voorbereidingsprocedure met een wettelijke beslistermijn van 26 weken na datum ontvangst aanvraag omgevingsvergunning. De aanvraag omgevingsvergunning is ingediend op 25 juni 2022. Op 16 augustus 2022 zijn aanvullende gegevens opgevraagd, welke op 26 september 2022 zijn ingediend. Daarmee is de aanvraag omgevingsvergunning, op grond van artikel 4:15 Awb, met 41 dagen opgeschort. De wettelijke beslistermijn is daarmee verschoven tot 3 februari 2023. Er is (nog) geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid de beslistermijn met zes weken te verlengen.

Bevoegd gezag
De projectlocatie is geheel gelegen binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Westerveld. Het college van burgemeester en wethouders is in beginsel het bevoegde gezag om te besluiten op een aanvraag omgevingsvergunning. Op basis van artikel 2.27 Wabo is bepaald dat een omgevingsvergunning niet eerder wordt verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. In artikel 6.5, lid 1 Besluit omgevingsrecht (Bor) is opgenomen dat de gemeenteraad moet hebben verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft (VVGB). Op grond van artikel 6.5, lid 2 Bor mag een VVGB slechts worden verleend indien is gebleken dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Op XX heeft de gemeenteraad besloten om wel/geen VVGB af te geven. Voor de motivering wordt verwezen naar het raadsbesluit kenmerk XX d.d. XX.

Beroep en voorlopige voorziening
Na besluitvorming treedt de beschikking in werking met ingang van de dag na afloop van de termijn voor het indienen van een beroepsschrift.[3] Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking beroep aantekenen. Het indienen van een beroepsschrift schorst de werking van het besluit niet. Hebben u of derde belanghebbenden er veel belang bij dat dit besluit niet inwerking treedt, dan kan een voorlopige voorziening worden gevraagd. Wanneer een voorlopige voorziening wordt aangevraagd treedt de beschikking pas in werking nadat hierover een beslissing is genomen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

D.B. Bruijn-van den Berg
secretaris

H. Jager
burgemeester

[3] Op grond van de Awb (artikel 7:1, lid 1, onder g jo. bijlage 1) kan geen bezwaar worden gemaakt tegen een besluit waarop een verklaring van geen bedenkingen, als bedoeld in artikel 2.27 Wabo, van toepassing is, maar dient direct beroep te worden ingesteld bij de rechtbank.

XX

Wabo-activiteit ‘Planologisch strijdig gebruik’ (artikel 2.12)

Planologische toets
De projectlocatie is gelegen in het buitengebied van de gemeente Westerveld. Bij uitspraak van de ABRvS op 6 augustus 2014 zijn de agrarische bestemmingen vernietigd uit het bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (vastgesteld juli 2012)[4]. Dit betekent dat er voor de projectlocatie (die geheel de bestemming agrarisch-2 had in voorgenoemd bestemmingsplan) moet worden terugvallen op het daarvoor geldende onherroepelijke bestemmingsplan.

Het bestemmingsplan ‘Buitengebied Smilde’ (december 1995) is het nu geldende bestemmingsplan voor de projectlocatie. Hierbinnen heeft de projectlocatie de bestemming ‘Heide-ontginningsgebied’ (art. 6). Deze gronden zijn bestemd voor:

- uitoefening van het agrarisch bedrijf;
- dagrecreatief medegebruik;
- infrastructurele voorzieningen;
- doeleinden van landschap en natuur, zijnde het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de landschappelijke en natuurlijke waarden van het heide-ontginningsgebied;
- doeleinden van bosbouw.

Binnen deze bestemming zit een volgordelijkheid in de onderlinge rangorde van de functies (zie ‘schema rangorde functies’ in bijlage I). Hieruit valt op te maken dat agrarisch (bedrijfsmatig) gebruik nevengeschikt is aan bosbouw, landschap en natuur. Dit houdt in dat de functies in een evenwichtige verdeling met elkaar moeten kunnen plaatsvinden. Tevens wordt in dit bestemmingsplan gewerkt met functietyperingen (zie figuur 4b in bijlage I). De projectlocatie en het omliggende gebied zijn gelegen binnen de functie ‘bosgebied met natuur-, landschaps- en recreatiefunctie’, waarbij de projectlocatie specifiek wordt aangeduid met de functieaanduiding ‘met plaatselijk landbouwgronden’. Binnen deze functieaanduiding wordt gestreefd naar handhaving van een landbouwfunctie (artikel 6, onder B, lid 2.2.1.2).

Bij de vraag of (voorgenomen) gebruik in strijd is met het bestemmingsplan, moet gekeken worden naar de ruimtelijk relevante aspecten van dat gebruik, die veelal worden vertaald in de ruimtelijke uitstraling van een bepaalde activiteit op de omgeving. Ook dient te worden gekeken naar het primaire doel dat het project dient. Ten aanzien van de ruimtelijke uitstraling dient gekeken te worden naar de ‘aard, omvang en intensiteit’ van het gebruik[5].

Gelet op de omvang van het aan te leggen zonnepark – 37 hectare aan bouwwerken excl. hekwerk en transformatorhuisjes - kan worden gesteld dat dit primair een bedrijfsmatige functie betreft en dat natuur- en landbouwontwikkeling ondergeschikt zijn (projectlocatie wordt voor 80% bebouwd met bouwwerken). Het project heeft derhalve geen relatie met de landbouwfunctie die conform het bestemmingsplan is gegeven aan de projectlocatie. De aanvraag betreft de aanleg van een geheel zonnepark, waarbij zowel de zonnepanelen als de omzetting van agrarisch naar natuur een aanzienlijke impact heeft op het landschap. Door de aanleg van een zonnepark en omzetting naar natuur kan de

[4] Zie uitspraak ABRvS ECLI:NL:RVS:2014:2942 d.d. 6 augustus 2014
[5] Zie de uitspraak van 21 juli 2010 en de bijbehorende noot van Nijmeijer, ABRvS 24 juni 2009, nr. 200808557/1/H1, en ABRvS 3 november 2010, nr. 201001402/1/H1

landbouwfunctie, welke primair dient te zijn binnen de projectlocatie conform het bestemmingsplan, niet worden gehandhaafd.

Er kan worden gesteld dat het project in strijd is met het vigerende bestemminsplan en daarmee de activiteit ‘planologisch strijdig gebruik’ (art. 2.1, lid 1 onder c Wabo) van toepassing is. Dit houdt in dat er moet worden beoordeeld of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening, een vereiste om te mogen afwijken van het bestemmingsplan.

Inhoudelijke beoordeling

1. Aantasting landschap
Ontwikkelingen, onder andere ten aanzien van opwek van duurzame energie, mogen geen afbreuk doen aan de beleefbaarheid en herkenbaarheid van het authentieke, kleinschalige landschap. Zonneakkers dienen op een passende wijze te worden geïntegreerd in het landschap, passend bij de schaal- en omvang van het landschap en met aansluiting op de waarden en functies van het gebied. Een integrale benadering met multifunctioneel ruimtegebruik, des te meer voor een zonnepark met een dusdanige omvang, is hierbij essentieel.

Omwille van het voorgaande is op 1 februari 2021 door Het Oversticht het rapport ‘Energietransitie in het Westerveldse landschap’ opgeleverd. Dit heeft geresulteerd in een indeling van drie categorieën gebieden, namelijk: gebieden waar het absoluut niet inpasbaar is (kwetsbaar gebied), gebieden die zich meer lenen voor kleinschalige initiatieven (maatwerk en afwegingen) en gebieden waar kansen liggen voor grootschalige opwek. Hierbij is advies gegeven over waar, hoe en onder welke randvoorwaarden grootschalige energieopwekking met zon en/of wind in de gemeente Westerveld kan worden gerealiseerd, met zo weinig mogelijk negatieve impact op het landschap. Op 1 juni 2021 heeft de gemeenteraad besloten *“Het rapport 'Energietransitie in het Westerveldse landschap' als richtinggevend document te gebruiken voor het gesprek met de samenleving”*[6]. Daarmee kan worden veronderstelt dat in het kader van de ruimtelijke beoordeling van het project de ruimtelijke uitgangspunten als genoemd in dit rapport in ogenschouw dienen te worden genomen.

In het landschap van Westerveld zijn enkele plekken te duiden als ‘plekken met grootschalige activiteit’. Binnen de gemeente, maar ook in relatie tot de buurgemeenten. Hierbij wordt geduid; clusters van bedrijvigheid, het defensieterrein, de zandwinplas aan de oostzijde, het kanaal in relatie tot de snelweg en grootschalige ontwikkelingen bij de buurgemeente Meppel. Deze landschappen lenen zich vanuit de huidige sfeer en grote activiteit voor een doorontwikkeling op grotere schaal met nieuwe technische toevoegingen. Op dergelijke locaties zou grootschalige energieopwekking tot maximaal schaal L (2,5 tot 8 hectare), onder voorwaarden, landschappelijk verdedigbaar zijn.
Het voorgenomen project is niet gelegen binnen deze ‘landschappelijk kansrijke gebieden’, maar juist in een gebied dat als landschappelijk kwetsbaar is beoordeeld (rood). Daarbij overstijgt het ruimschoots (46,7 hectare) de schaalomvang die als landschappelijk passend wordt beschouwd voor een plattelandsgemeente met veel cultuurlandschappen, landbouwgronden en natuurgebieden, namelijk tot maximaal 8 hectare. Gelet op de enorme omvang van het project in combinatie met een

[6] Document Westerveld - Voorstel Energietransitie in het Westerveldse Landschap.pdf - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)

XX

ligging in een kwetsbaar gebied, wordt gesteld dat het project afbreuk zal doen aan de landschapswaarden van het gebied.

2. Natuurnetwerk Nederland
Het perceel is gelegen binnen en omringd door het Natuurnetwerk Nederland. Dit netwerk omvat een landelijk ecologisch netwerk, gevormd door kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en ecologische verbindingszones. Het netwerk heeft als doel natuurgebieden beter met elkaar te verbinden. Derhalve is in het provinciaal beleid vastgelegd dat op een perceel begrenst als NNN geen ontwikkelingen mogen plaatsvinden die omzetting naar de natuurfunctie onomkeerbaar belemmeren en de wezenlijke kenmerken en waarden van NNN significant aantasten.

Door de aanzienlijke omvang aan bebouwing (80% van de projectlocatie) zal er – voornamelijk het gebied onder de panelen - sprake zijn van beperkte natuurontwikkelingsmogelijkheden. In de bijgevoegde 'Natuurtoets natuurontwikkeling' wordt slechts summier omschreven dat het projectgebied ingericht wordt conform natuurdoeltype N00.01 'Nog om te vormen naar natuur'. Er wordt niet ingegaan op de mogelijke belemmeringen van de bouwwerken op de verbindingsfunctie van dit gebied binnen NNN. Tevens wordt niet ingegaan op mogelijke reële alternatieve locaties (buiten NNN) die mogelijk minder impact hebben op de natuurdoelstellingen. Dit is vanuit provinciaal beleid een voorwaarde (artikel 2.29 POV Drenthe). De onttrekking van agrarische gronden kan, zoals in de onderbouwing wordt geschreven, positief bijdragen aan de natuurdoelstellingen. Echter, niet kan worden gesteld dat het project bijdraagt aan een actuele specifieke natuurlijke gebiedsopgave of voldoende inzet op een combinatie van maatschappelijke opgaven. Agrarische gronden gelegen binnen NNN komt veelvuldig voor. Er zijn vormen van landbouw die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de biodiversiteit. Niet kan worden gesteld dat het project een noemenswaardige specifieke meerwaarde van de biodiversiteit oplevert. Daarnaast; Oude Willem, waaronder de projectlocatie, is in het wijzigingsbesluit Natura 2000 in 2019 als Vogelrichtlijngebied opgenomen. Dit ter compensatie van het schrappen van de aanwijzing Natura 2000 op de Bosberg. De Bosberg is habitat voor onder andere de Wespendief. In de ruimtelijke onderbouwing wordt voorbij gegaan aan de mogelijke gevolgen van het project op dit habitat. Daarmee is geen zekerheid verkregen dat het leefgebied van (prooien voor) de Wespendief niet wordt aangetast.

Vanwege de hoge natuur- en landschapswaarde van het gebied, vormt de aanleg van een grootschalig zonnepark door haar verschijningsvorm een aantasting en onderbreking van de natuurwaarden van het plangebied en de natuurwaarden van het omliggende gebied.

3. Ontbreken alternatievenonderzoek
Er is een grote opgave op het gebied van verduurzaming. Dit betekent echter niet dat ongelimiteerd projecten voor grootschalige energieopwekking kunnen worden gerealiseerd. Dit heeft een grote impact op het landschap en de samenleving. Ruimtelijke randvoorwaarden zijn essentieel om deze opgave op een passende manier te integreren in het landschap. Derhalve wordt momenteel een Visie zonne- en windenergie Westerveld ontwikkeld[7]. Het verdient de nadrukkelijke voorkeur een dergelijk traject én beleid af te wachten om op die manier de potentie van gronden voor de inrichting van

[7] De gemeenteraad heeft op 29 november 2022 de startnotitie Visie zonne- en windenergie vastgesteld (Document Westerveld - Raadsvoorstel vaststellen startnotitie Visie zonne- en windenergie - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)

XX

grootschalige opwek van energie beter te kunnen wegen en hiervoor (planologische) ruimte te bieden. Bovendien zal alsdan meer en beter over het benodigde draagvlak kunnen worden beschikt.

Een project van een dergelijke omvang, dat een groot maatschappelijke en landschappelijke impact heeft, kan niet op zichzelf worden beoordeeld, maar dient in een breed perspectief te worden beschouwd. Hierbij weegt extra zwaar dat het voorgenomen initiatief de gehele beleidsmatige ruimte opteert (zie hieronder). In de ruimtelijke onderbouwing wordt de voorgenomen ontwikkeling alleen opzichzelfstaand beoordeeld en wordt niet afgewogen ten opzichte van mogelijke alternatieve locaties en/of alternatieve vormen van grootschalige energieopwekking binnen de gemeentegrenzen. Dat u als initiatiefnemer alleen hier (potentieel) eigendom heeft, kan in het kader van een goede ruimtelijke ordening geen argumentatie zijn om alleen deze projectlocatie te beoordelen. In het licht van een goede ruimtelijke ordening dient het bestaan van alternatieven te worden afgetast op het moment dat op voorhand helder is dat door het verwezenlijken van een alternatief een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met minder bezwaren[8]. Door het ontbreken van een Visie zonne- en windenergie , ontbreekt een uitgebreid alternatievenonderzoek omtrent de meest passende wijze van opwek (wind versus zon) afgezet tegen de landschapstypen (meest geschikt gebied voor grootschalige opwek). Er is met het voorgenomen project geen sprake van zorgvuldig ruimtegebruik.

In de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018 is een maximum oppervlakte van 28 hectare aan zonneparken opgenomen voor de gemeente Westerveld. Daarmee wordt beleidsmatige schaarse gecreëerd[9]. In het bestuursrecht geldt voor de verdeling van schaarse rechten de norm dat andere gegadigden, op het moment dat er ruimte ontstaat een recht te verlenen, de mogelijkheid moet worden geboden mee te dingen naar het schaarse recht[10]. Deze verplichting vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel[11]. Dat beginsel dwingt tot het bieden van gelijke kansen. Het college is ermee bekend dat er meerdere potentiële gegadigden zijn met de wens tot realisatie van een grootschalig zonnepark binnen de gemeente. Deze partijen zijn – gelet op de op 3 juli 2018 door de gemeenteraad aangenomen motie ‘Visie zonne- en windenergie ’[12] – erop gewezen dat er moet worden gewacht op vaststelling van de Visie zonne- en windenergie . Als initiatiefnemer heeft u – na ontmoediging via gesprekken en brieven – besloten om de Visie zonne- en windenergie niet af te wachten en een aanvraag omgevingsvergunning in te dienen. Met dit project zou de gehele beleidsmatig beschikbare ruimte worden opgenomen en wordt andere partijen geen gelijke kans geboden. Dit verenigd zich niet met het gelijkheidsbeginsel.

Het doel van de Regionale Energiestrategie (RES) is dat de landelijke opgave voor grootschalige opwek aan zonne- en windenergie wordt behaald, waarbij er oog is voor een evenredige regionale verdeling. Vanuit de RES Drenthe 1.0 is een verdeling over de Drentse gemeenten overeengekomen, welke is vertaald in het provinciaal beleid. De verdeling over de gemeenten is ingegeven vanuit een evenredige verdeling van de lasten. Tevens draagt het bij aan stimulering van vormen van grootschalige energieopwekking met een zo min mogelijke aantasting van het landschap. Het

---

[8] Uitspraak ABRvS ECLI:NL:RVS:2019:1746 d.d. 29 mei 2019

[9] Schaarse rechten bij gebiedsontwikkeling: de rol van beleid en grondeigendom · Tijdschrift voor Omgevingsrecht · Open Access Advocate (budh.nl)

[10] Schaarse vergunningen - Ten Holter Noordam advocaten

[11] Algemene beginselen van behoorlijk bestuur | Advocated Vastgoed (advocatenvastgoed.nl)

[12] Document Westerveld - Motie Visie zonne- en windenergie AANGENOMEN.pdf - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)

XX

voorgenomen project overstijgt ruimschoots de maximale oppervlakte van 28 hectare aan zonneparken die aan de gemeente Westerveld is toebedeeld. Daarmee kan worden verwacht dat met het voorgenomen project het landschap van Westerveld, in verhouding tot de provinciale verdeling, onevenredig zwaar wordt geraakt. Dit is in het kader van zorgvuldig ruimtegebruik niet verdedigbaar.

4. Strijdigheid ruimtelijkbeleid
Omdat de Visie zonne- en windenergie nog niet is vastgesteld en daarmee beleid voor grootschalige energieopwekking ontbreekt, wordt het project afgezet tegen de huidige beleidskaders.

4.1 Omgevingsvisie Westerveld
In februari 2022 is de Omgevingsvisie van de gemeente Westerveld vastgesteld. De omgevingsvisie is de integrale langetermijnvisie op de ontwikkeling van onze gemeente en gaat over de hele fysieke leefomgeving. In de visie is het volgende opgenomen omtrent de Visie zonne- en windenergie : *"Door verschillende ontwikkelingen – de energietransitie en ontwikkelingen in de agrarische sector – komt zowel het uiterlijk van de groene omgeving als de biodiversiteit onder druk te staan. De landelijke uitstraling is onderdeel van het DNA van Westerveld en maakt dat er een belangrijke taak ligt dit te behouden. Dit is dan ook één van de thema's die terugkomt in het nieuwe duurzaamheidsbeleid dat de gemeente aan het opstellen is (Startnotitie Duurzaamheid)."* en *"De energietransitie is dermate complex dat samenwerking met de samenleving hierin geboden is. We vinden het belangrijk dat de opbrengsten ten goede komen aan de lokale gemeenschap, lokale ondernemers en terrein beherende organisaties."*. Naast algemene strategische keuzes, worden er in de visie ook gebiedsspecifieke keuzes gemaakt. De projectlocatie is gelegen binnen het gebiedskompas "Natuurgebieden", waarin wordt gesteld dat deze gebieden zich typeren door weinig bebouwing. Om balans te behouden, zijn (nieuwe) functies naast natuur in deze gebieden beperkt mogelijk en dienen deze nieuwe functies bij te dragen aan de huidige dynamiek functies (evenwichtige verdeling van landbouw, recreatie en natuur) van het gebied.

Met het voorgenomen project wordt ruim 46 hectare aan landbouwareaal onttrokken door toevoeging van ruim 37 hectare aan bebouwing (bouwwerken, geen gebouwen zijnde) en daarnaast natuurontwikkeling. Een dergelijke toename aan bebouwing staat niet in balans met de huidige inrichting van het gebied, omdat zonneparken door hun uiterlijke verschijningsvorm (oppervlakte, hoogte, materialisatie, kleurstelling en structuur) een meer industrieel karakter hebben. Dit zal een aantasting opleveren van het landschap en de huidige dynamiek binnen dit gebied. Daarnaast kan niet worden gesteld dat er sprake is van een zorgvuldige belangenafweging, waaruit het belang van deze aanzienlijke onttrekking aan landbouwgronden opweegt tegen het belang van realisering van dit project op deze locatie.

4.2 Ontbreken maatschappelijke uitvoerbaarheid
Op 22 december 2020 heeft de gemeenteraad de duurzaamheidsnotitie 'Samenwerken aan Duurzaamheid' vastgesteld[13]. Hierin is aangegeven het opwekken van energie samen met energiebesparing één van de belangrijkste focuspunten van de gemeente is. Het uitgangspunt daarbij is landschappelijke inpassing. Daarbij is bestuurlijk toegezegd en omarmd dat we dit op basis van

[13] Document Westerveld - Samenwerken aan duurzaamheid - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)

XX

bewonersparticipatie willen ophalen. Tevens is bestuurlijk uitgesproken dat lokaal eigendom[14], waarbij iedereen (inwoners en lokale bedrijven) in de omgeving de kans moet krijgen om mee te investeren en mede-eigenaar te worden en de brede omgeving betrokken is als mede-eigenaar (vaak als collectief samenwerkingsverband), een streven is. Lokaal eigendom draagt in hoge mate bij aan draagvlak. Vanuit provinciaal beleid (art. 2.24 POV Drenthe 2018) is gesteld dat een ruimtelijk plan voor een zonneakker vergezeld dient te gaan van een participatieverslag waaruit blijkt dat concrete inspanningen zijn verricht om draagvlak voor het initiatief te genereren.

Het is weliswaar vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) dat het hebben van draagvlak, wat hier in dit geval ook van zij, geen vereiste is in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Laat onverlet dat dient te worden gekeken naar de maatschappelijke uitvoerbaarheid van de ruimtelijke ontwikkeling. In dat kader heeft de ABRvS eerder al geoordeeld dat, bijvoorbeeld op grond van gemeentelijk en/of provinciaal beleid, van een initiatiefnemer kan worden verlang dat hij inspanningen verricht die zijn gericht op (onder meer) het vergroten van maatschappelijk draagvlak en als een initiatiefnemer een dergelijke verplichting niet nakomt, dat een reden kan zijn om de gevraagde medewerking aan de betreffende ruimtelijke ontwikkeling niet te verlenen.[15]

Er zijn geen concrete inspanningen verricht om draagvlak voor het initiatief te genereren, nu een participatieverslag ontbreekt. Voor een project met een dusdanige impact op het landschap, aanzienlijke onttrekking van landbouwareaal en ligging in het Natuurnetwerk Nederland is de uitgevoerde participatie onvoldoende. Daarnaast wordt gesteld dat de maatschappelijke meerwaarde van het onderhavige project op de (lokale) inwoners van Westerveld beperkt is, aangezien er geen zekerheid is omtrent lokaal eigendom. Nu door u als initiatiefnemer onvoldoende is geïnvesteerd in het betrekken van belanghebbenden en daarmee het belang van belanghebbenden onvoldoende is meegenomen in de totstandkoming en afweging van de ruimtelijke ontwikkeling, kan - in het kader van een integrale belangenafweging - niet worden gesteld dat er sprake is van voldoende maatschappelijke uitvoerbaarheid.

4.3 Regionale Energiestrategie Drenthe 1.0

Op 1 juni 2021 heeft de gemeenteraad ingestemd met de RES 1.0[16]. Hierin is een manifest opgenomen, waarin wordt gesteld dat initiatiefnemers van projecten voor zonne-energie zich dienen te houden aan dit manifest.

---

[14] Op 26 april 2021 is door de gemeenteraad een motie aangenomen over lokaal eigendom. De gemeenteraad vraagt daarin om a) samen met de inwoners en grondeigenaren van de zoekgebieden te onderzoeken of het mogelijk is om het gebied zelf te ontwikkelen, zodat een lokaal eigenaarschap tussen 75 en 100% ontstaat b) tevens een passende profijtregeling uit te werken c de opgedane ervaringen en uitspraken uit deze motie te gebruiken bij het nog te ontwikkelen financiële en ruimtelijk beleidskader.

[15] Uitspraak ABRvS ECLI:NL:RVS:2019:4209 d.d. 18 december 2019

[16] Document Westerveld - RES 1.0 - iBabs RIS (bestuurlijkeinformatie.nl)

XX

Het Manifest zonneparken Noord-Nederland is opgesteld door EnergieVanOns, de Natuur en Milieufederatie Drenthe, de Natuur en Milieufederatie Groningen, De Friese Milieufederatie, De Groninger Energiekoepel, Ús Koöperaasje en De Drentse Koepel Energie Initiatieven en bevat 7 vuistregels voor overheden en ontwikkelaars:

- *besparen en opwekken moeten hand in hand gaan;*
- *ontwikkel vanuit de regionale energiebehoefte en niet vanuit grondposities en aansluitingen op het elektriciteitsnetwerk;*
- *wees zuinig op ruimte: Geef prioriteit aan zon op daken, bedrijventerreinen, geluidswallen en verweesde gronden;*
- *elk zonnepark wordt samen met bewoners ontworpen en landschappelijk ingepast;*
- *deel de opbrengsten op een eerlijke manier;*
- *ondersteun de lokale energie beweging;*
- *elk zonnepark in het landelijk gebied moet toegevoegde waarde hebben voor landschap en biodiversiteit.*

Het project voldoet op diverse aspecten niet aan de gestelde vuistregels.

4.4 Provinciale Omgevingsverordening Drenthe

In de POV Drenthe 2018 is een specifieke regeling opgenomen omtrent de realisatie van zonneakkers binnen de provincie Drenthe (art. 2.24). Hierin zijn diverse ruimtelijke randvoorwaarden opgenomen, waaruit kan worden opgemaakt dat aansluiting bij deze voorwaarden essentieel is om een goede landschappelijke inpassing te borgen. Op diverse belangrijke gronden is het project in strijd met de gestelde ruimtelijke randvoorwaarden. De meest relevante worden aangehaald:

“er sprake is van een combinatie met andere functies of van een meerwaarde voor andere provinciale doelen en belangen”

Gelet op de diverse maatschappelijke opgaven die een invloed hebben op de invulling van het landelijk gebied, kan worden gesteld dat ruimte schaars is en derhalve is meervoudig ruimtegebruik essentieel. Er wordt in de ruimtelijke onderbouwing betoogd dat het een natuurontwikkelingsproject betreft. Echter, het ontwerp voor het zonnepark heeft een overwegend industrieel karakter; daar waar 80% van de projectlocatie wordt bebouwd met bouwwerken, waardoor relatief weinig oppervlakte kan worden ingezet voor natuurontwikkelingsdoelstellingen. De gronden onder de panelen worden weliswaar ingericht ten behoeve begrazing, maar niet kan worden gesteld dat dit optimaal bijdraagt aan natuurdoelstellingen (dit kan binnen de huidige agrarische bestemming ook). Gelet op de omvang van het project en de industriële uitstraling, zal een aantasting en onderbreking worden gedaan aan investeringen in de natuurlijke- en recreatieve waarden van het (omliggende) gebied. De ervaring van een natuurrijk en landelijk buitengebied wordt verder belemmerd door de aanwezigheid van hekwerken en technische voorzieningen rondom de zonnepanelen. Het gebied is niet langer toegankelijk en wordt niet langer door flora, fauna en de mens als natuurrijk landschap ervaren.

met het oog op zorgvuldig ruimtegebruik rekening wordt gehouden met de beschikbare netcapaciteit en de afstand van de zonne-akker tot beschikbare aansluitingspunten;

Het beoogde zonnepark ligt in landelijk gebied met weinig grote energieverbruikers in de directe omgeving. Daarnaast ligt het in een gebied waar op dit moment geen netwerkcapaciteit is. Het duurt tot minimaal 2027 tot hier verandering in komt. De dichtstbijzijnde netwerkaansluiting (HS) is

XX

gelegen op 11 km afstand. Daarmee voldoet het op deze aspecten niet aan het uitgangspunt van zuinig ruimtegebruik.

Een ruimtelijk plan dat voorziet in de realisatie van zonne-akkers met een grotere oppervlakte dan 140 m² neemt de maximale gemeentelijke oppervlakte in acht, wat voor de gemeente Westerveld neerkomt op maximaal 28 hectare aan zonnepark.

De totaaloppervlakte van voorliggend project bedraagt ca. 46,7 hectare en overschrijd daarmee ruimschoots het maximum oppervlakte wat als ruimtelijk acceptabel wordt geacht voor een voor een plattelandsgemeente met veel cultuurlandschappen, landbouwgronden en natuurgebieden. Hierbij speelt mee dat door het ontbreken van een Visie zonne- en windenergie niet kan worden gesteld dat een dergelijke omvang noodzakelijk is. Er kunnen andere vormen van grootschalige opwek blijken, met een aanzienlijk mindere belasting van de schaarse ruimte. Een dergelijke afweging is niet aangetoond in de aanvraag, wat ertoe resulteert dat niet kan worden gesteld dat sprake is van zorgvuldig ruimtegebruik.

5. Onvoldoende zwaarwegende belangen
Er is sprake van netcongestie in de provincie Drenthe, inhoudende dat door de sterke groei van hernieuwbare energie er meer opwek plaatsvindt dan het elektriciteitsnetwerk kan opnemen. Dit heeft tot gevolg dat er momenteel geen nieuwe aansluitingen worden gerealiseerd door de netbeheerders. In de provincie Drenthe komen er tot 2030 in totaal 3 nieuwe hoogspanningsstations bij en worden 10 stations fors uitgebreid[17]. Daarnaast wordt er door de Rijksoverheid en provincies gewerkt aan een Actieplan Netcongestie[18][19].

In de stukken wordt aangegeven te beschikken over aansluitcapaciteit, gelet op afspraken met Enexis over een aansluiting op onderstation Beilen. Uit de stukken bij de aanvraag omgevingsvergunning blijkt echter niet hoe concreet deze afspraken zijn, of hier een deadline aan verbonden zit en voor hoeveel netcapaciteit er afspraken zijn. Gelet op de actuele onzekerheid omtrent netcapaciteit, kan het al beschikken van een aansluiting een zwaarwegend belang zijn. Laat onverlet dat in het kader van een zorgvuldige belangenafweging en het motiveringsbeginsel een goede ruimtelijke ordening in acht dient te worden genomen.

Er wordt geen dusdanig zwaar belang gezien, dat het gerechtvaardigd zou zijn dat voorbij mag worden gegaan aan een goede ruimtelijke ordening. Hierbij weegt zwaar dat het project op diverse zwaarwegende aspecten – procedureel en inhoudelijk – niet voldoet aan een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast speelt mee dat er momenteel veel urgentie wordt gezet op vergroting van het elektriciteitsnetwerk, waardoor het aannemelijk is om te verwachten dat het praktische voordeel op afzienbare termijn niet meer van toepassing is.

Conclusie
Uit de beoordeling is gebleken dat het project op zowel procedurele als inhoudelijke gronden niet kan voldoen aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening. Dit is een voorwaarde om een

[17] Landelijke primeur openstellen 'vluchtstrook' in provincie Drenthe - Enexis (enexisgroep.nl)
[18] Provincie en gemeente belangrijk voor oplossen netcongestie (binnenlandsbestuur.nl)
[19] Doel zonne- en windenergie 2030 blijft haalbaar (binnenlandsbestuur.nl)

XX

omgevingsvergunning te mogen verlenen op basis van artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 3º Wabo. Om deze reden kan geen medewerking worden verleend aan het initiatief en dient de aanvraag omgevingsvergunning te worden geweigerd.

XX

Overige Wabo-activiteiten (art 2.10 en 2.11)

Op de aanvraag omgevingsvergunning zijn naast de activiteit ‘Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening’ (artikel 2.1, lid 1, onder c Wabo) tevens de activiteiten ‘bouwen’ (artikel 2.1, lid 1, onder a Wabo) en ‘aanleg’ (artikel 2.1, lid 1, onder b Wabo) van toepassing. Nu is gebleken dat er sprake is van een onoverkomelijke weigeringsgrond voor de activiteit ‘handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening’, komen ook de activiteiten ‘bouwen’ en ‘aanleg’ niet voor een omgevingsvergunning in aanmerking. Dit gelet op de onlosmakelijkheid vereiste, welke stelt dat onlosmakelijk samenhangende activiteiten in één keer moeten worden aangevraagd (artikel 2.7, lid 1 Wabo).

Wabo-activiteit ‘Bouwen’ (2.10 Wabo)
Op basis van artikel 2.10 Wabo dient de omgevingsvergunning te worden geweigerd voor de Wabo-activiteit ‘Bouwen’, nu is gebleken dat de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan (lid 1, onder c) en uit voorgaande is gebleken dat toepassing van artikel 2.12 ‘Planologisch strijdig gebruik’ niet mogelijk is (lid 2). Volledigheidshalve:

- Nu op basis van strijdigheid met een goede ruimtelijke ordening medewerking aan de aanvraag dient te worden geweigerd, is het project niet voorgelegd aan de welstandscommissie (art. 2.10, lid 1, onder d Wabo).
- Er wordt opgemerkt dat de aanvraag voldoende is om te kunnen beoordelen, maar nog niet volledig voldoet aan de wettelijke indieningsvereisten als gesteld vanuit de Mor. Dit betreft een op onderdelen onjuiste en niet-actuele AERIUS-berekening/-rapport en ontbreken vormvrije aanmeldnotitie MER. Nu de aanvraag omgevingsvergunning wordt geweigerd, wordt het onevenredig zwaar geacht om de betreffende ontbrekende gegevens op te vragen.

Wabo-activiteit ‘Aanleg’ (2.11 Wabo)
In sommige gevallen moet worden voorkomen dat grond dat valt onder een bestemmingsplan minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de bestemming. In die gevallen kunnen we bepalen dat het verboden is om binnen daartoe aangegeven gebied, zonder of in afwijking van een vergunning, bepaalde werken (geen bouwwerken zijnde) of werkzaamheden uit te voeren (artikel 2.11, lid 1 Wabo).

In het bestemmingsplan worden de volgende werkzaamheden - voor zover relevant voor dit project – omgevingsvergunningplichtig gesteld (artikel 6, lid F, onder 1):

- lid a: planten, kappen en rooien van houtwallen en/of singels of bosjes;
- lid c: dempen of graven van sloten of andere watergangen;
- lid e: afgraven, ophogen of egaliseren van gronden;
- lid g: aanbrengen oppervlakte verharding van meer dan 250m2;
- lid j: aanleggen ondergrondse energietransport en/of communicatieleidingen.

Op basis van artikel 6, lid F, onder 3 moet de omgevingsvergunning voor de activiteit ‘Aanleg’ worden geweigerd als het werk (geen bouwwerk zijnde) of de werkzaamheid in strijd is met de wijze waarop met het plan de aan de gronden toegekende doeleinden worden nagestreefd. Nu is gebleken dat de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan en uit voorgaande is gebleken dat toepassing van

XX

artikel 2.12 ‘Planologisch strijdig gebruik’ niet mogelijk is, dient op basis van artikel 2.11, lid 2 Wabo de omgevingsvergunning te worden geweigerd voor de Wabo-activiteit ‘Aanleg’.