Advies bezwaarschriftencommissie dossier 2039684

Advies over het bezwaarschrift van mr. A. Danopoulos en mr. T. Vlug van advocatenkantoor Ploum, namens Zonnepark Pavijen B.V.

Op 23 mei 2025 is een proforma bezwaarschrift ingediend, aangevuld met nadere gronden op 17 juli 2025, door mr. A.Danopoulos en mr. T. Vlug van advocatenkantoor Ploum, namens
Zonnepark Pavijen B.V., (hierna: bezwaarmaker).
Het bezwaar is gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders, hierna ook: het college, (genomen in mandaat door de Omgevingsdienst Rivierenland) van 16 april 2025 met als kenmerk ODR2416755. Met dit besluit is de aanvraag voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het aanleggen van een zonnepark op de kadastrale percelen CLB00-N-219, CLB00-N-2593 en CLB00-N-2453, nabij het adres Wethouder Schoutenweg 6 in Culemborg, geweigerd.

Advies bezwaarschriftencommissie
De bezwaarschriftencommissie (hierna ook: de commissie) adviseert om:

1. Het bezwaar ontvankelijk te verklaren;
2. Het bestreden besluit te herroepen. Onder het buiten toepassing laten van “de nadere eisen op grond van artikel 31 bestemmingsplan ‘Buitengebied’ juncto artikel 3.6 lid 1d Wro, Culemborg”. Bij het buiten toepassing laten van de genoemde nadere eisen, komt volgens de commissie tevens de in het besluit aangegeven strijdigheid met het Parapluplan “Nieuwe Hollandse Waterlinie” te vervallen.
3. Ten aanzien van de activiteit ‘Werk, niet zijnde bouwwerk, of werkzaamheid uitvoeren’ in overleg te treden met de aanvrager teneinde duidelijkheid te verkrijgen over het aangevraagde en de toets hierop mee te nemen in de beslissing op bezwaar.
4. De gevraagde proceskosten toe te wijzen, nu volgens de commissie sprake is van een herroepen wegens aan het college te wijten onrechtmatigheid.

Dit advies leggen wij hierna uit.

Leeswijzer

I. Het procesverloop
II. Feiten en omstandigheden
III. Het juridisch kader
IV. De bezwaargronden
V. De overwegingen van de commissie.

I. Procesverloop

De commissie behandelt het bezwaarschrift op grond van de Verordening op de bezwarencommissie 2019. De hoorzitting vond plaats op 30 september 2025 om 13:45 uur.

Bezwaarmaker en verweerder zijn op de hoorzitting verschenen. De bezwaarmaker werd vertegenwoordigd door mr. A. Danopoulos en mr. T. Vlug (Ploum Advocaten). Van de hoorzitting is, met instemming van partijen, een audio opname gemaakt.

II. Feiten en omstandigheden

Op 20 december 2024 ontving het college een aanvraag voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het aanleggen van een zonnepark op de kadastrale percelen CLB00-N-219, CLB00-N-2593 en CLB00-N-2453, nabij het adres Wethouder Schoutenweg 6 in Culemborg.

Bestreden besluit
Op 16 april 2025 heeft het college de aanvraag voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het aanleggen van een zonnepark op de kadastrale percelen CLB00-N-219, CLB00-N-2593 en CLB00-N-2453, nabij het adres Wethouder Schoutenweg 6 in Culemborg geweigerd.

Tegen dit besluit heeft bezwaarmaker op 23 mei 2025 een proforma bezwaarschrift ingediend, aangevuld met nadere gronden op 17 juli 2025.

Verweerder heeft op 26 augustus 2025 een verweerschrift ingediend en ter zitting heeft bezwaarmaker een pleitnotitie overgelegd. Partijen hebben kennis kunnen nemen van deze stukken.

III. Het juridisch kader

Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)
Artikel 7:11

Omgevingswet
Artikel 5.1.1.a Omgevingswet

Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: het Bkl)
Artikel 8.0a lid 1

Omgevingsplan gemeente Culemborg

(voorheen bestemmingsplan "Buitengebied)
Met de aanduiding "Agrarisch met waarden - Landschap 2"

(voorheen paraplubestemmingsplan Nieuwe Hollandse Waterlinie)
Met de aanduiding: "overige zone – inundatiekommen"

Bovenstaande wetsartikelen kunt u raadplegen op de website: http://www.wetten.overheid.nl

IV. De bezwaargronden

Aangevoerde bezwaren (samengevat)

1. Nadere eisen zijn onverbindend c.q. moeten buiten toepassing blijven;
2. Geen strijd met het paraplubestemmingsplan Nieuwe Hollandse Waterlinie.

V. Overwegingen van de commissie

Ontvankelijkheid
De commissie stelt vast dat het bezwaarschrift tijdig is ingediend en dat het bezwaarschrift voldoet aan het bepaalde in artikel 6:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Nu ook voldaan is aan de overige bij wet gestelde vereisten voor het in behandeling nemen van een bezwaarschrift, acht de commissie het bezwaar ontvankelijk.

Inhoudelijke overwegingen
Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De aanvraag dateert van 20 december 2024, dus na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit betekent dat de Omgevingswet van toepassing is op de heroverweging van het bestreden besluit.

Omgevingsplanactiviteit
Op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet is het verboden zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten, tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

Onder een omgevingsplanactiviteit valt onder meer een activiteit die in strijd is met het (tijdelijk deel van) het omgevingsplan. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft elke gemeente direct een omgevingsplan van rechtswege dat regels geeft over de fysieke leefomgeving voor het gehele grondgebied van de gemeente.

Beoordelingsregels omgevingsvergunning
In het Bkl staan beoordelingsregels voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Artikel 8.0a, eerste lid, van het Bkl bepaalt dat, voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een omgevingsplanactiviteit, als het gaat om een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten, de omgevingsvergunning wordt verleend als de activiteit niet in strijd is met de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de omgevingsvergunning.

Ter plaatse van het perceel geldt het Omgevingsplan gemeente Culemborg. Dat omgevingsplan bestaat voor nu uit een tijdelijk deel, waarin alle bestemmingsplannen zijn opgenomen die vóór 1 januari 2024 golden. Op het perceel was, vóór 1 januari 2024 onder andere het bestemmingsplan “Buitengebied” van kracht. Daarnaast was ook het bestemmingsplan “Parapluplan Nieuwe Hollandse Waterlinie” van kracht. Deze bestemmingsplannen maken dus onderdeel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan van de gemeente Culemborg.

Overeenkomstig het bestemmingsplan “Buitengebied” is op de locatie waarop de bouw van het zonnepark voorziet, het werkingsgebied: "Agrarisch met waarden - Landschap 2" van kracht.

Artikel 4.1.1 Agrarisch met waarden - Landschap 2

De voor Agrarisch met waarden - Landschap 2 aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de uitoefening van een agrarisch bedrijf;
b. agrarisch gebruik, waaronder mestbewerking en -verwerking ten behoeve van het eigen bedrijf;
c. bedrijfswoning;
d. gebruik als woning door derden (burgerwoning), ter plaatse van de aanduiding 'wonen';
e. nevenactiviteiten, uitsluitend voorzover toegestaan in 4.1.2 danwel na verlening van omgevingsvergunning;
f. kleinschalig kamperen en paalkamperen, uitsluitend na verlening van een omgevingsvergunning als bedoeld in 4.6.2 respectievelijk 4.6.3;
g. aan huis verbonden beroep of bedrijf;
h. het behoud, bescherming en herstel van de cultuurhistorische en landschappelijke waarden van de komgebieden en de Nieuwe Hollandse Waterlinie;
i. extensief recreatief medegebruik, waaronder de aanleg en het gebruik van voet-, fiets- en ruiterpaden;
j. het behoud, beheer en herstel van de aanwezige cultuurhistorische en monumentale waarden van de gebouwen en de directe omgeving, als opgenomen in Bijlage 2 Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten;
k. water en voorzieningen voor de waterhuishouding ten behoeve van de waterhuishoudkundige situatie;
l. de bestaande nutsvoorzieningen;
m. de opwekking van duurzame energie in de vorm van zonne-energie alsmede warmte-koude opslag;
n. windturbines met bijbehorende voorzieningen, ter plaatse van de aanduiding 'windturbine';

Tevens zijn in artikel 31 van het bestemmingsplan “ Buitengebied”, algemene van toepassing zijnde bouwregels opgenomen:

Artikel 31 Algemene bouwregels
Burgemeester en Wethouders kunnen nadere eisen stellen aan:

a. de plaats, de aard en afmetingen van bebouwing, waaronder in ieder geval wordt verstaan:
    1. de dakhelling van hoofdgebouwen in die zin dat deze niet minder dan 30º en niet meer dan 50º mag bedragen;

2. de dakvorm in die zin dat bij verbouw aangesloten dient te worden bij de bestaande dakvorm;
3. de plaats van bijbehorende bouwwerken in die zin dat deze achter de achtergevel van het hoofdgebouw dienen te worden gebouwd;

b. de nadere eisen kunnen uitsluitend worden gesteld met het oog op het voorkomen van onevenredige aantasting van:

1. de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden, waaronder het uitzicht van woningen begrepen;
2. het bebouwings- en landschapsbeeld;
3. de ruimtelijke kwaliteit;
4. de verkeersveiligheid.

Op 24 februari 2021 heeft het college nadere eisen op grond van artikel 31 bestemmingsplan 'Buitengebied' juncto artikel 3.6 lid 1d Wro, Culemborg gepubliceerd, waarin is opgenomen:

"Nadere eisen zijn vastgesteld ter bescherming van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van de gronden bestemd met de bestemmingen 'Agrarisch met waarden – Landschap 1' en 'Agrarisch met waarden – Landschap 2'. Zonnevelden worden binnen deze bestemmingen alleen nog mogelijk gemaakt als ondergeschikte activiteit binnen de hoofdbestemming en ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak'."

Bezwaarmaker stelt dat artikel 31 van het bestemmingsplan niet voldoet aan de eisen die (oud) artikel 3.6 lid 1 sub d Wro daaraan stelde en dat het besluit tot het stellen van de nadere eisen in strijd is met artikel 31 van het bestemmingsplan. Op basis hiervan stelt bezwaarmaker dat het vaste rechtspraak is, dat artikel 31 van het bestemmingsplan c.q. het besluit tot het stellen van nadere eisen wegens evidente strijd met hogere regelgeving buiten toepassing dient te blijven.

De commissie volgt hetgeen bezwaarmaker aangeeft en is hiermee van oordeel dat de bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen alleen mag worden toegepast in incidentele situaties waarin een vergunningaanvraag daartoe aanleiding geeft, ter bevordering van een goede planologische inpassing van het bouwplan. Deze bevoegdheid mag niet leiden tot een regeling die de bij recht geboden bouwmogelijkheden van het bestemmingsplan wezenlijk beperkt. Het is dus niet de bedoeling dat de bevoegdheid zal dienen om ongelimiteerde mogelijkheden open te houden ten aanzien van punten waaromtrent het gemeentebestuur zich nog niet heeft beraden.
Dit brengt derhalve met zich mee dat het college zich voorafgaand dient te bezinnen over de vraag ten aanzien van welke (concrete) punten nadere eisen dienen te worden gesteld. Dit is de lijn volgens vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State[1].

Ten aanzien van de *nadere eisen op grond van artikel 31 bestemmingsplan 'Buitengebied' juncto artikel 3.6 lid 1d Wro*, is de commissie van oordeel dat de nader door het college vastgestelde: *"eisen op grond van artikel 31 bestemmingsplan 'Buitengebied' juncto artikel 3.6 lid 1d Wro, Culemborg"*, wezenlijk afbreuk doen aan de bouwmogelijkheden waarin artikel 4.1.1 onder m van het bestemmingsplan Buitengebied voorziet en deze regeling derhalve in strijd is met de regels zoals vastgelegd in het bestemmingsplan *Buitengebied*, dat geldt als een algemeen verbindend voorschrift. Algemeen verbindende voorschriften hebben een hogere rang in de rechtsorde dan beleidsregels. Een beleidsregel mag derhalve niet afwijken van of in strijd zijn met een

[1] ECLI:NL:RBDHA:2024:22730

algemeen verbindend voorschrift. Derhalve dient toetsing aan genoemde eisen buiten beschouwing te worden gelaten en voldoet het aanleggen van het zonnepark aan de bovengenoemde gestelde regels in artikel 4.1.1 onderdeel m van het Bestemmingsplan buitengebied.

Op grond van het paraplubestemmingsplan "Nieuwe Hollandse Waterlinie" geldt de dubbelbestemming ‘Waarde - Nieuwe Hollandse Waterlinie’ en de gebiedsaanduiding ‘overige zone - inundatiekommen’. Op de in lid 2.1 van het bestemmingsplan bedoelde gronden **mag worden gebouwd ten dienste van de andere daar voorkomende bestemmingen.**

Tevens is in artikel 2.3.2 van het paraplubestemmingsplan "Nieuwe Hollandse Waterlinie opgenomen dat ter plaatse van de op de in lid 2.1 bedoelde gronden met de aanduiding 'overige zone - inundatiekommen' **mag worden gebouwd ten dienste van de andere daar voorkomende bestemmingen op grond van daarin opgenomen wijzigingsbevoegdheden**…….

Bezwaarmaker stelt dat er geen sprake is van strijd met het paraplubestemmingsplan "Nieuwe Hollandse Waterlinie".

De commissie is van oordeel, -zoals bovenstaand beargumenteerd- dat de aanleg van het zonnepark past binnen het bestemmingsplan Buitengebied en hiermee wordt gebouwd ten dienste van de voorkomende bestemming. Hierbij wordt derhalve geen gebruik gemaakt van de opgenomen wijzigingsbevoegdheden (zoals genoemd in het paraplubestemmingsplan "Nieuwe Hollandse Waterlinie”). Hierdoor stelt het paraplubestemmingsplan "Nieuwe Hollandse Waterlinie” geen nadere eisen of beperkingen aan de aanleg van het zonnepark. De commissie is derhalve van oordeel dat het college ten onrechte stelt dat de aanleg van het zonnepark, volgens de regels van het paraplubestemmingsplan “Nieuwe Hollandse Waterlinie” niet is toegestaan, omdat het zonnepark niet ten dienste staat van de voorkomende bestemming ‘Agrarisch met Waarden – Landschap 2’.

In het verweer is door het college aangegeven dat de aangevraagde omgevingsvergunning tevens ziet op de activiteit ‘Werk, niet zijnde bouwwerk, of werkzaamheid uitvoeren’ en dat de toetsing hiervan niet in het besluit van 16 april 2025 is meegenomen. De commissie constateert dat er tussen het college en bezwaarmaker onduidelijkheid is over dit onderdeel van de aanvraag. De commissie adviseert het college ten aanzien van de activiteit ‘Werk, niet zijnde bouwwerk, of werkzaamheid uitvoeren’ in overleg te treden met de aanvrager teneinde duidelijkheid te verkrijgen over het aangevraagde en de toets hierop mee te nemen in de beslissing op bezwaar.

Concluderend adviseert de commissie om:

1. Het bezwaar ontvankelijk te verklaren;
2. Het bestreden besluit te herroepen. Onder het buiten toepassing laten van “de nadere eisen op grond van artikel 31 bestemmingsplan ‘Buitengebied’ juncto artikel 3.6 lid 1d Wro, Culemborg”. Bij het buiten toepassing laten van de genoemde nadere eisen, komt volgens de commissie tevens de in het besluit aangegeven strijdigheid met het Parapluplan “Nieuwe Hollandse Waterlinie” te vervallen.
3. Ten aanzien van de activiteit ‘Werk, niet zijnde bouwwerk, of werkzaamheid uitvoeren’ in overleg te treden met de aanvrager teneinde duidelijkheid te verkrijgen over het aangevraagde en de toets hierop mee te nemen in de beslissing op bezwaar.
4. De gevraagde proceskosten toe te wijzen, nu volgens de commissie sprake is van een herroepen wegens aan het college te wijten onrechtmatigheid.

Aldus vastgesteld door de bezwaarschriftencommissie op 23 oktober 2025,

de secretaris,	de voorzitter,
E. Visser-Heijnen	F.G. van Dam