

Zienswijzennota gemeenteraad Druten

Datum	12 november 2021
Aan	Gemeenteraad Druten
Van	Mr. J.N. Gerritsen
Betreft	Beantwoording zienswijzen weigering VVGB zonnepark Oude Weide

Nr.	Reclamant	Ontvangstdatum	Ontvankelijk
1.	Inwoner 1	30 augustus 2021	Ja
2.	Rechtsom	30 augustus 2021	Ja
3.	Inwoner 2	1 september 2021	Ja
4.	Achmea	31 augustus 2021	Ja

Reclamant	Samenvatting	Beantwoording	Conclusie zienswijze
1.	i. De opbrengst grondverkoop aan Solisparks Oude Weide is door reclamant 1 geherinvesteerd in voorzieningen op de bedrijfslocatie aan de Laarstraat van reclamant 1, zodat een deel van de bedrijfsactiviteiten aan de Distelbergsestraat zou kunnen worden	Mest vanaf het perceel waar de aanvraag omgevingsvergunning voor het zonnepark op ziet, werd en wordt vervoerd met een tankwagen over de Maas en Waalweg en grasafvoer bij grasoogst via de Van Heemstraweg. Het is dan ook niet aannemelijk dat er (met regelmaat) transportbewegingen plaatsvonden en plaatsvinden vanaf	Ongegrond

Zienswijzennota gemeenteraad Druten

	den verplaatst en gestaakt. Op deze manier zouden de transportbewegingen voor de inwoners van Afferden kunnen worden gehalveerd; deze transportbewegingen zorgen voor veel overlast. De gemeenteraad trekt zich de belangen van de inwoners van Afferden bij de halvering van de transportbewegingen onvoldoende aan en betreft deze ten onrechte niet in de afweging rondom de VVGB.	het perceel naar het dorp Afferden, laat staan dat sprake zou zijn van overlast als gevolg hiervan voor de inwoners van het dorp. Bovendien vormen beslissingen in de bedrijfsvoering van bedrijven gevestigd in de omgeving van het voor het zonnepark beoogde perceel geen belangen die meewegen in de beoordeling van de aanvraag omgevingsvergunning voor zonnepark Oude Weide en geldt als uitgangspunt dat er beslist moet worden op de aanvraag omgevingsvergunning zoals deze is ingediend (vgl. ABRvS 29 juli 2020 ECLI:NL:RVS:2020:1830). Aanpassingen in de bedrijfsactiviteiten in de omgeving, waaronder transportbewegingen, staan los van deze aanvraag, zodat deze buiten beschouwing blijven bij de beoordeling van de vraag of de omgevingsvergunning voor zonnepark Oude Weide verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.	
1.	ii. Het belang van de bedrijfsvoering van reclamant 1 – betreffende een bedrijf dat al generaties in de gemeente Druten is gevestigd – met betrekking tot Zonnepark Oude Weide is buiten beschouwing gelaten in de afweging rondom de VVGB het zonnepark.	Het bedrijfsbelang van reclamant 1 speelt een rol als ‘onderdeel van de omgeving’ in de goede ruimtelijke orde-afweging van de aanvraag omgevingsvergunning van het zonnepark. Het financieel-bedrijfsmatige belang en het feit dat het bedrijf van reclamant 1 al geruime tijd ter plaatse gevestigd is, vormen geen belangen die in deze ruimtelijke afweging plegen te worden betrokken.	Ongegrond
2.	i. In reactie op ad 1 weigering ovvgb Op grond van artikel 6.5 tweede lid van het Bor, kan de VVGB slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening en niet vanwege het feit dat omwonenden onvoldoende en te laat zouden zijn betrokken bij het project door initiatiefnemer.	Op grond van artikel 3.1.6. lid 1 onder e Bro jo. artikel 5.20 Bor bevat een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan een beschrijving van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties zijn betrokken bij de voorbereiding van het besluit. De gemeente Druten hanteert participatiebeleid inhoudende dat van een initiatiefnemer specifieke inspanningen worden verlangd, gericht op het informeren van omwonenden en het verwerven of	Ongegrond

Zienswijzennota gemeenteraad Druten

		vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor de gewenste ontwikkeling. In dit kader zij verwezen naar de Routekaart Energieneutraal Druten 2040 en in het bijzonder naar de Bijlage E, de 'Gelderse Tien' (het Gelderse Model voor wind- en zonneontwikkeling dat als leidraad dient voor bij de selectie van locaties voor wind- en zonne-energie) die van toepassing wordt verklaard. In deze Gelderse Tien is onder meer opgenomen: <i>"5. Elk plan dient een ruimtelijk beeldkwaliteitsplan en een participatieplan te bevatten. Een participatieplan gaat zowel over procesparticipatie - waarom, waar, onder welke voorwaarden - als over financiële participatie: verdeling van lasten én lusten met de omgeving.</i> <i>6. Het terugvloeien van de opbrengsten in de omgeving, zeggenschap over de wijze waarop dat gebeurt en eventueel (mede-)eigenaarschap zijn essentieel voor de acceptatie van wind- en zonneparken. Uitgangspunten zijn:</i> <i>• een faire vergoeding voor direct omwonenden;</i> <i>• een bijdrage aan een omgevingsfonds, waarvan de reikwijdte, hoogte en bestedingsdoelen de uitkomst zijn van het participatieproces met de omgeving;</i> <i>• het recht van bewoners en lokale of regionale maatschappelijke organisaties om voor minimaal 50% mede-ontwikkelaar en -eigenaar te worden. Voorwaarde is daarbij dat zij financieel en organisatorisch een volwaardige bijdrage leveren;</i> <i>• een bijdrage aan de lokale en regionale werkgelegenheid door dit bij het vergeven van opdrachten als één van de selectiecriteria te laten meewegen;</i>	
--	--	---	--

Zienswijzennota gemeenteraad Druten

		• <i>een gezonde business case voor de grondeigenaar en ontwikkelaar.”</i> Daarnaast volgt uit de Leidraad Zonne-energie Gemeente Druten d.d. maart 2020 – zoals reclamant 2 zelf ook aanhaalt – Bij punt 3.2a op pagina 11: “De initiatiefnemer informeert de omgeving en faciliteert de procesparticipatie actief en in een vroegtijdig stadium.” Volgens vaste rechtspraak geldt weliswaar (vgl. ABRvS 27 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2015:1702) dat de omstandigheid dat geen maatschappelijk draagvlak bestaat, niet betekent dat een bestemmingsplan (of een omgevingsvergunning in afwijking daarvan) niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar dat neemt niet weg dat, bijvoorbeeld op grond van gemeentelijk beleid, van een initiatiefnemer kan worden verlangd dat hij inspanningen verricht die zijn gericht op (onder meer) het vergroten van maatschappelijk draagvlak. Als de initiatiefnemer een dergelijke verplichting niet nakomt, kan dat (wél) een reden zijn om de gevraagde medewerking aan de betreffende ruimtelijke ontwikkeling niet te verlenen. (Vgl. ook ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:958, <i>BR</i> 2020, 53, m.nt. K. Meijering & S.M. Schipper). Als er gemeentelijk beleid is wat betreft de te verrichten inspanningen om draagvlak te genereren en als dat beleid niet voldoende is nageleefd, kan dat een reden zijn om de medewerking aan de ruimtelijke ontwikkeling niet te verlenen.	
--	--	--	--

Zienswijzennota gemeenteraad Druten

2.	ii. In reactie op ad 1 weigering ovvgb De omwonenden zijn wel degelijk betrokken bij het project en hebben ook invloed gehad op de vormgeving van het project. De landschappelijke inpassing is op basis van hun wensen op meerdere belangrijke onderdelen aangepast. In dit kader wordt door reclamant verwezen naar bijlage I met daarin een mailwisseling met omwonenden en een verslag van het participatieproces.	Uit het verslag van het participatieproces, als bijlage 9 toegevoegd aan de ruimtelijke onderbouwing (p.3), volgt dat individuele gesprekken met (direct-)omwonenden zijn gevoerd op basis van het ingediende plan. Tijdens de gesprekken met omwonenden is het landschapsplan verder uitgewerkt. Er wordt vermeld dat omwonenden een doorslaggevende stem in de uitwerking van het landschapsplan krijgen. De 'Gelderse Tien' (Routekaart Energieneutraal Druten 2040, Bijlage E) stelt als eis: <i>“Een participatieplan gaat zowel over procesparticipatie - waarom, waar, onder welke voorwaarden - als over financiële participatie: verdeling van lasten én lusten met de omgeving”</i> en – zoals eveneens expliciet door reclamant 2 benoemd – schrijft de Leidraad Zonne-energie Gemeente Druten d.d. maart 2020 vroegtijdige procesparticipatie voor. Uit het verslag van het participatieproces volgt alleen dat de omwonenden zijn betrokken bij het <i>ingediende</i> landschapsplan en het <i>verder uitwerken</i> daarvan, terwijl op basis van de Gelderse Tien volgt dat procesparticipatie inhoudt dat men mee moet kunnen praten over 'waar' het zonnepark komt en waarom (daar) en niet alleen achteraf onder welke voorwaarden. Bovendien was het landschapsplan – zij het in concept – reeds ingediend op het moment dat het gesprek met de omwonenden werd aangegaan. Hieruit volgt in de visie van de raad dat de omwonenden te laat zijn betrokken bij de landschappelijke inpassing van het project.	Ongegrond
2.	iii. In reactie op ad 2 weigering ovvgb	Uit jurisprudentie volgt weliswaar in het algemeen dat de omstandigheid dat niet iedere omwonende tevreden wordt gesteld, niet	Ongegrond

Zienswijzennota gemeenteraad Druten

	Volgens reclamant betekent het enkele feit dat een aantal bewoners aan de Scharenburg en Oude Weisestraat zich niet kunnen vinden in het project, niet betekent dat er onvoldoende draagvlak zou zijn op grond waarvan de vergunning zou moeten worden geweigerd. In dit kader wijst reclamant op de visie van de minister over zgn. 'burenplanologie': dit is volgens de minister in strijd met het recht, omdat hiermee wordt miskend dat het bevoegd gezag, met toepassing van de beoordelingsregels, heeft te beslissen op ingekomen aanvragen en dat deze verantwoordelijkheid niet kan worden afgeschoven op omwonenden.	betekent dat er in de omgeving onvoldoende draagvlak is voor het realiseren van een zonnepark (ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:958, BR 2020, 53, m.nt. K. Meijering & S.M. Schipper). In het onderhavige geval is de ontevredenheid evenwel breder gedragen onder direct omwonenden (onder wie reclamanten onder 3 en 4) Van zgn. 'burenplanologie' is geen sprake op het moment dat het bevoegd gezag erop toeziet dat voldoende inspanningen zijn verricht om draagvlak onder omwonenden te creëren. Zie verder beantwoording punt 2.ii.	
2.	iv. In reactie op ad 3,4,5 weigering ovvgb Reclamant zet uiteen waarom er geen nadelige invloed is van de zonnepanelen in het grondwaterbeschermingsgebied. Daartoe beschrijft reclamant eventuele risico's met bijbehorende mitigerende maatregelen. Uitgangspunt ex artikel 2.37 omgevingsverordening provincie Gelderland is dat een nieuwe ontwikkeling geen groter risico mag vormen voor de kwaliteit van het grondwater dan de huidige situatie. a) Aan artikel 2.37 is in de eerste plaats voldaan doordat op het perceel van zonnepark Oude Weide de afgelopen 20 jaar onder andere maïs is verbouwd en de grond derhalve is bemest en er gewasbeschermingsmiddelen zijn ingezet. Het nieuwe gebruik van het perceel vormt als nieuwe ontwikkeling derhalve geen groter risico ten opzichte van de voorafgaande situatie.	iv. a) & b): Reclamant redeneert dat indien de grond op het beoogde perceel niet meer bemest wordt en er geen gewasbeschermingsmiddelen meer zullen worden ingezet, het plaatsen van de zonnepanelen aldaar geen groter risico vormt dan de situatie waarin bemest werd en daarmee wordt voldaan aan artikel 2.37 van de omgevingsverordening van de provincie Gelderland. De raad is van mening dat wel degelijk grotere risico's in het leven zullen worden geroepen in geval van plaatsing van de zonnepanelen (met name voor het drinkwater) ten opzichte van de wijze van gebruik van het perceel de afgelopen 20 jaar. De raad meent dat de schadelijkheid van het gebruik in de afgelopen jaren genuanceerd moet worden: - In de eerste plaats wordt mest opgenomen door planten en komt dit niet terug in grond- of drinkwater.	Ongegrond

Zienswijzennota gemeenteraad Druten

	b) Daarnaast zal het zonnepark niet zorgen voor een aantasting van het bodemleven, maar zal het juist een boost geven aan de biodiversiteit. c) verder zullen eventuele risico's volledig worden weggenomen of anderszins beperkt. Zo is het volgens reclamant niet aannemelijk dat er een onacceptabele hoeveelheid zink uitloopt uit de dragers. d) de provincie Gelderland en Vitens hebben geen bezwaren tegen het zonnepark. Het is volgens reclamant onjuist dat de gemeenteraad, die geen bevoegd gezag is voor grondwaterbeschermingsgebieden, ongemotiveerd en in weerwil van de feiten stelt dat er teveel onduidelijkheden zijn en er mogelijk risico's zijn. Temeer omdat er wel een VVGB is afgegeven voor zonnepark Larendeel, dat in hetzelfde grondwaterbeschermingsgebied ligt met als enige verschil dat het project Larendeel een zuid-op-	- Op het perceel waarop het merendeel van de afgelopen jaren maïs verbouwd is, zijn – in de tweede plaats – niet of nauwelijks gewasbeschermingsmiddelen ingezet. Voort volgt de raad reclamant niet in de beweerdelijke boost die het zonnepark moet geven aan de biodiversiteit. In dit kader wordt verwezen naar verschillende wetenschappelijke publicaties (zie voetnoten 1 & 2). De panelen dekken de bodem af, waardoor de fotosynthese wordt beïnvloed en daardoor de productie van organisch materiaal in de bodem. Herstel van het bodemprofiel neemt veel tijd in beslag. Ook de opstelling van de zonnepanelen is van invloed op de bodemkwaliteit: op basis van de grotere negatieve impact op de bodem onder panelen, heeft een zonnepark in zuid opstelling de voorkeur boven een zonnepark in oost-west opstelling, zoals waarvan sprake is in het onderhavige geval.¹ Voorts zal het reinigend vermogen van bodem en grondwatersysteem bij zonneparken worden aangetast als gevolg van de lagere biomassa (schimmels en bacteriën) en kortere verblijftijden van water en opgeloste stoffen.² c):	
--	--	--	--

¹ **'Zonneparken en bodemafdekking, trade-offs of win-win bij energieopwekking en bodemfuncties?'** door co-auteurs: L. Kok MSc., projectmedewerker duurzame ontwikkeling bij het RIVM; Dr. N. van Eekeren, senior onderzoeker bij het Louis Bolk Instituut; Prof. Dr. W.H. van der Putten, afdelingshoofd Terrestrische Ecologie bij het NIOO-KNAW en Hoogleraar Functionele Biodiversiteit bij WUR; Ir. G.J. van den Born, beleidsonderzoeker bij het P8L; Drs. A.J. Schouten, bodemonderzoeker bij het RIVM en Dr. M. Rutgers, bodemonderzoeker bij het RIVM en zie ook **Rubisco of PV, isn't that the question?**, *Hoe grondgebonden zonneparken effecten hebben op bodem en grondwater*, door co-auteurs: Dr. M. Rutgers, projectcoördinator en onderzoeker bij het centrum Duurzaamheid, Milieu en Gezondheid van het RIVM; Drs. T. Schouten, onderzoeker bij het centrum Duurzaamheid, Milieu en Gezondheid van het RIVM en Ir. I. Beekman, MPM, afdelingshoofd bij het centrum Milieukwaliteit van het RIVM, p. 15, nr. 17.

² **Rubisco of PV, isn't that the question?**, *Hoe grondgebonden zonneparken effecten hebben op bodem en grondwater*, door co-auteurs: Dr. M. Rutgers, projectcoördinator en onderzoeker bij het centrum Duurzaamheid, Milieu en Gezondheid van het RIVM; Drs. T. Schouten, onderzoeker bij het centrum Duurzaamheid, Milieu en Gezondheid van het RIVM en Ir. I. Beekman, MPM, afdelingshoofd bij het centrum Milieukwaliteit van het RIVM, p. 14, nr. 10.

Zienswijzennota gemeenteraad Druten

	stelling hanteert en zonnepark Oude Weide een oost-west opstelling. Hierbij oppert reclamant een aanpassing van het project naar een zuid-opstelling en verwijst hiertoe naar Bijlage II.	De raad acht het niet aannemelijk dat alle risico's – zoals reclamant stelt – zullen worden weggenomen, zoals het risico dat bij regenval (en zeker in geval van een beschadiging aan de panelen) zware metalen zullen kunnen vrijkomen vanuit de zonnepanelen en zo in het grondwater/drinkwater terecht kunnen komen.³ d): De raad is de bevoegde instantie als het aankomt op het al dan niet afgeven van een VVGB en van deze bevoegdheid maakt zij gemotiveerd gebruik. Het college is gehouden te beslissen op de aanvraag omgevingsvergunning zoals deze is ingediend, zodat de raad dient te beslissen of aan die aanvraag omgevingsvergunning planologische medewerking wordt verleend of niet. Voor de geopperde aanpassing van het project door reclamant (de andere opstelling van de zonnepanelen), zal een nieuwe vergunningaanvraag moeten worden ingediend. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, in onder meer de uitspraken van 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:793 en 27 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2139, moet bij de totstandkoming van besluiten op aanvraag die ingevolge artikel 3.10 van de Wabo worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, zoals neergelegd in afdeling 3.4 van de Awb, in beginsel op de aanvraag worden beslist zoals die is ingediend en met het ontwerp van het besluit ter inzage is gelegd. Na het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit is het niet	
--	--	--	--

³ <https://www.welt.de/wirtschaft/article176294243/Studie-Umweltrisiken-durch-Schadstoffe-in-Solarmodulen.html> en zie ook 'Zonneparken natuur en landbouw', een onderzoek uitgevoerd door Wageningen Environmental Research in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoekthema 'Ecologische Basiskwaliteit Land' (projectnummer BO-43-021.01-024), Rapport 2945 ISSN 1566-7197, Wageningen, april 2019, pagina 23.

Zienswijzennota gemeenteraad Druten

		meer geoorloofd de aanvraag nog te wijzigen en aan te vullen zonder dat een nieuwe ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd, tenzij de wijziging van ondergeschikte aard is dan wel aannemelijk is dat daardoor geen derden worden benadeeld (vgl. ook ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:443, m.nt. A. Collignon). Of een wijziging van een bouwplan al dan niet van onderschikte aard is, wordt naar vaste rechtspraak (vgl. bijv. ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:554, r.o. 2.2) beoordeeld aan de hand van de volgende criteria: - de aard en omvang van de wijzigingen, zowel op zichzelf beschouwd als (met name) in relatie tot het gehele bouwplan en de omgeving; - het al dan niet wijzigen van de uiterlijke verschijningsvorm van het gehele bouwplan; - de ruimtelijke uitstraling van de wijzigingen. Bij een zuid-opstelling is sprake van een stijler aflopende hellingshoek; daardoor zijn i) de afstand tussen de rijen panelen en ii) het zicht op de achterkanten/onderkanten van de tafels belangrijk aandachtspunten en verschillen ten opzichte van de oorspronkelijke opstelling; Een wijziging van de oostwest-opstelling naar de zuid-opstelling is dan ook niet van ondergeschikte aard (met name wat betreft de uiterlijke verschijningsvorm en ruimtelijke uitstraling) en ook is niet op voorhand aannemelijk dat daardoor geen derden zullen worden benaderd; dat zal opnieuw aan onderzoek moeten worden onderworpen.	
--	--	--	--

Zienswijzennota gemeenteraad Druten

3. / 4.	Reclamanten 3 en 4 stellen zich op het standpunt dat – naast de in de ontwerp weigering van de verklaring van geen bedenkingen genoemde redenen – de VVGB ook geweigerd zou moeten worden vanwege het feit dat de financiële participatie in het project volgens hen met te weinig waarborgen omkleed is. Men wil onder meer via de buurtkrant de regio een mogelijkheden geven mee te investeren. Anders dan bij een coöperatief model is het benodigde percentage met het uitgeven van de obligaties zoals initiatiefnemer voorstelt, onvoldoende gewaarborgd.	In het Klimaatakkoord is afgesproken dat er sprake moet zijn van “een evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50 % eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven).” Dit percentage komt ook terug in de Leidraad Zonne-energie gemeente Druten d.d. maart 2020 en staat als voorwaarde opgenomen in Bijlage E, de ‘Gelderse Tien’, bij Routekaart Energieneutraal Druten 2040: <i>“[...] het recht van bewoners en lokale of regionale maatschappelijke organisaties om <u>voor minimaal 50% mede-ontwikkelaar en -eigenaar te worden. Voorwaarde is daarbij dat zij financieel en organisatorisch een volwaardige bijdrage leveren;</u>”</i> Het creëren van draagvlak in de vorm van het aanbieden én bereiken van financiële participatie van omwonenden is een inspanningsverplichting. Hoewel er nooit zekerheid is dat het percentage van 50% mede-eigenaarschap wordt gehaald, dient hiertoe wel een toereikend aanbod te worden gedaan. Nu er een ondergrens van 50% procent mede-eigenaarschap geldt op basis van de Routekaart Energieneutraal Druten 2040 (in plaats van alleen een streefdoel), is het ‘enkel’ aanbieden van obligaties niet als een toereikend aanbod te beschouwen. Daarnaast geldt als voorwaarde dat financieel en organisatorisch een volwaardige bijdrage kan worden geleverd. Gevolg van de keuze van uitgifte van obligaties, is dat initiatiefnemer te maken heeft met meerdere obligatiehouders in plaats van met één andere gelijkwaardige eigenaar (zoals een coöperatie) die meebepaalt.	Gegron

Zienswijzennota gemeenteraad Druten

		Deze keuze maakt dat de raad eveneens vraagtekens plaatst bij de 'organisatorische volwaardige bijdrage' die omwonenden kunnen leveren.	
--	--	---	--

Concept