

MEMO

Van: Team Ruimte & Ontwikkeling
Aan: College van B&W Westerveld
Onderwerp: Aanvraag omgevingsvergunning uitgebreide procedure - zonnepark Oude Willem
Datum: 5 januari 2023

1. Beschrijving project

De aanvraag omgevingsvergunning, welke wordt voorbereid middels de uitgebreide voorbereidingsprocedure, heeft betrekking op de realisatie van een zonnepark (zon-op-land) met een totaalomvang van 46,7 hectare (opwek van 37 MWp). Hiervan wordt 37,08 hectare bebouwd met zonnepanelen (overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde) en het overige gedeelte wordt natuurlijk ingericht. De projectlocatie is gelegen op percelen¹ gesitueerd langs de Bosweg nabij Oude Willem.

2. Procedureel

2.1 Planologische toets – Wabo-activiteit ‘strijdig gebruik’

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)². 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’ (artikel 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 volgorde van functies in de onderlinge rangorde van de functies (zie ‘schema rangorde functies’ in bijlage I). Hieruit valt op te maken dat agrarisch (bedrijfsmatig) gebruik nevens geschikt 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

¹ (kadastraal bekend: gemeente Diever, sectie B, nummers 4056, 4057, 4058, 4059, 4060, 4061, 4062, 4063, 4064, 4066, 4067, 4076, 4077, 4078, 4079, 4080, 4081, 4082, 4083 en 4084)

² NL.IMRO.1701.0000BP00000000509-GU01

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 gebruik³.

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 landbouwonwikkeling 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 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 bestemmingsplan 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.

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat de uitkomst van de planologische toets hetzelfde was geweest in het fictieve scenario dat het bestemmingsplan 'Buitengebied' stand had gehouden voor de agrarische bestemmingen. Het voorgenomen project zou namelijk ook in strijd zijn geweest met de bestemming 'agrarisch – 2', aangezien deze bestemming slechts "ondergeschikte kleinschalige duurzame energiewinning" toestond.

2.2 Procedurele eisen Wabo – VVGB gemeenteraad

Aangezien er geen binnenplanse afwijkingsbevoegdheid is opgenomen in het bestemmingsplan (sub 1°) en de kruimelgevallen regeling (sub 2°) tevens niet toereikend is, blijft artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3° Wabo over. Op grond van artikel 2.12 Wabo ('strijdig gebruik') kan een aanvraag voor een omgevingsvergunning, dat betrekking heeft op de Wabo-activiteit 'strijdig gebruik', slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Op basis van artikel 2.27 Wabo is bepaald dat in voorgeschreven gevallen 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 Bor is opgenomen dat de gemeenteraad moet hebben verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft (VVGB) in het geval van omgevingsvergunningen die betrekking hebben op artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 3° Wabo. De gemeenteraad heeft een zeker mate van beleidsvrijheid, maar dient hierbij een goede ruimtelijke ordening in acht te nemen (art. 6.5, lid 2 Bor).

Uit de beoordeling blijkt dat het project op meerdere aspecten niet zal kunnen voldoen aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening, zoals uiteengezet onder hoofdstuk 3.

2.3 Procedurele eisen Wabo – VVGB Gedeputeerde Staten Drenthe

Op basis van artikel 4.1, lid 1 Wro kunnen via de provinciale verordening (indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken) regels worden gesteld omtrent de inhoud van omgevingsvergunningen, waarbij met toepassing van artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 3° Wabo, van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Aanvullend; in artikel 2.8, lid 2 Wabo wordt aangegeven dat via een provinciale verordening eveneens regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de gegevens en bescheiden die door de aanvrager met betrekking tot de bij die verordening aangewezen activiteit worden verstrekt met het oog op de beslissing op de aanvraag.

³ 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

In artikel 6.6 lid 1 Bor is opgenomen dat een omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder c, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan, niet eerder wordt verleend dan nadat gedeputeerde staten hebben verklaard dat zij daartegen geen bedenkingen hebben. De verklaring kan slechts worden verleend door GS Drenthe indien het project niet in strijd is met de regels inzake afwijking die zijn opgenomen in de betrokken provinciale verordening.

Het project voldoet op meerdere aspecten niet aan de vereisten als gesteld in de POV Drenthe 2018. Dit is ambtelijk bevestigd door de provincie Drenthe in maart 2022. Er heeft nog geen formeel⁴ vooroverleg (lees: wettelijk vooroverleg 3.1.1 Bro) plaatsgevonden met de provincie.

2.4 Ontvankelijkheid

Een aanvraag omgevingsvergunning mag formeel pas in behandeling worden genomen zodra alle relevante gegevens en bescheiden zijn bijgevoegd. De aanvraag voldeed niet aan de wettelijk voorgeschreven indieningsvereisten (Mor). 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 is de initiatiefnemer gevraagd om de ontbrekende gegevens vóór 27 september 2022 aan te leveren. De gegevens zijn (grotendeels) aangevuld op 26 september 2022 aangevuld. De aanvraag met aanvulling bevat voldoende informatie om in behandeling te mogen nemen.

Er wordt opgemerkt dat de aanvraag ook na aanvulling op onderdelen nog onjuiste informatie bevat en er enkele gegevens ontbreken⁵. Gelet op de aannemelijkheid dat de aanvraag zal moeten worden geweigerd, wordt het onevenredig zwaar geacht om deze gegevens alsnog op te vragen.

3. Inhoudelijke beoordeling

3.1 Gelijkheidsbeginsel en schaarse vergunningen⁶⁷

Het is bij het college bekend dat er meerdere potentiële gegadigden zijn met de wens tot realisatie van een grootschalig zonnepark binnen onze gemeente. Deze partijen zijn – gelet op de op 3 juli 2018 door de gemeenteraad aangenomen motie⁸ – erop gewezen dat ze moeten wachten op de Visie zonne- en windenergie⁹. GroenLeven B.V. heeft – 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.

In de POV Drenthe 2018 is een maximum oppervlakte van 28 hectare aan zonneparken opgenomen voor onze gemeente. Daarmee wordt beleidsmatige schaarse gecreëerd. Sinds november 2016 geldt voor de verdeling van schaarse vergunningen 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 recht¹⁰. Deze verplichting vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel. Dat beginsel dwingt tot het bieden van gelijke kansen. Dit

⁴ De motivering van een besluit op grond van artikel 2.12, 1e lid, onder a, sub 3° Wabo dient een goede ruimtelijke onderbouwing te hebben. Artikel 5.20 Bor verklaart voor de inhoud van het besluit de artikelen 3.1.2, 3.1.6 en 3.3.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) van overeenkomstige toepassing. Dit zijn de eisen die aan bestemmingsplan worden gesteld en een omgevingsvergunning ex artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 3° Wabo vraagt daarom evenveel voorbereiding als een bestemmingsplan waaronder ook het wettelijk vooroverleg.

⁵ o.a. verkeerde bestemmingsplantoets, verouderde AERIUS-berekening, onjuiste omschrijving van het project als "natuuronwikkelingsproject met daaraan ondergeschikt energieopwekking", verslag participatietraject, aanmeldnotitie MER.

⁶ [Schaarse rechten bij gebiedsontwikkeling: de rol van beleid en grondeigendom - Tijdschrift voor Omgevingsrecht - Open Access Advocate \(budh.nl\)](#)

⁷ [Algemene beginselen van behoorlijk bestuur | Advocaten Vastgoed \(advocatenvastgoed.nl\)](#)

⁸ [Document Westerveld - Motie energievisie AANGENOMEN.pdf - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

⁹ In december is tijdens het overleg met de portefeuillehouder besproken dat vanaf nu de term "Visie zonne- en windenergie" wordt gehanteerd, in plaats van "Energievisie".

¹⁰ [Schaarse vergunningen - Ten Holter Noordam advocaten](#)

zou betekenen dat na vaststelling van de Visie zonne- en windenergie een ieder - op basis van de kaders in deze visie - de ruimte moet krijgen om zijn project kenbaar te maken. In het bijzonder speelt hierbij mee dat het voorgenomen project alle beleidsmatige ruimte opteert, waardoor andere gegadigden zonder kans buiten spel worden gezet.

Op dit moment zou positief besluiten op deze aanvraag in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel, nu er sprake is van een schaarsrecht én het bekend is dat er meerdere realistische gegadigden zijn.

3.2 Ontbreken alternatievenonderzoek

Er is weliswaar op het moment 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, vandaar de maximalisering en ruimtelijke randvoorwaarden vanuit onder andere provinciaal beleid. Nu dit voorgenomen project de gehele beleidsmatige oppervlakte aan zonneakker ruimschoots overstijgt, geldt een zware motiveringsplicht.

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. De voorgenomen ontwikkeling is alleen opzichzelfstaand beoordeeld en niet afgewogen ten opzichte van mogelijke alternatieve locaties en/of alternatieve vormen van grootschalige energieopwekking binnen de gemeentegrenzen. Dat de 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 (vanuit de samenleving en/of ruimtelijke aspecten).

Het doel van de RES is dat het landelijke doel 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 is ingegeven vanuit een evenredige verdeling van de lasten (landschappelijk, aantasting woon- en leefklimaat etc.) over de gemeenten. Tevens draagt het bij aan stimulering van vormen van grootschalige energieopwekking met een zo min mogelijke aantasting van het landschap. Het voorgenomen project overstijgt ruimschoots de maximale 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 slecht te verdedigen.

Op dit moment valt niet te beoordelen of dit project op deze locatie de meest passende invulling is van de duurzaamheidsopgave van onze gemeente. Immers, er ontbreekt een Visie zonne- en windenergie. In deze visie zullen eerst fundamentele keuzes gemaakt moeten worden omtrent wijze van opwek (wind versus zon) als ook een gebiedsgerichte benadering (meest geschikt gebied voor grootschalige opwek). Zonder Visie zonne- en windenergie wordt verwacht dat niet kan worden voldaan aan het wettelijke motiveringsbeginsel (Awb) bij besluitvorming.

3.3 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. Het Oversticht heeft op 1 februari 2021 het eindrapport 'Energietransitie in het Westerveldse landschap' opgeleverd. Hierin wordt geadviseerd over waar, hoe en onder welke randvoorwaarden (grootschalige) energieopwekking met zon en/of wind in de

gemeente kan worden gerealiseerd, met zo weinig mogelijk negatieve landschappelijke impact. Ook worden de kwetsbare gebieden toegelicht. Op 9 februari 2021 heeft het college het volgende besloten: *“Kennis nemen van het rapport 'Energietransitie in het Westerveldse landschap' en dit als kader gebruiken voor het gesprek met de samenleving”*.

Zonneakkers dienen op een passende wijze te worden geïntegreerd in het landschap, passend bij de waarden en functies van het gebied. Een integrale benadering met multifunctioneel ruimtegebruik is hierbij essentieel. 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. Wij duiden hierbij op clusters van bedrijvigheid, het defensie terrein, 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 schaal L (2,5 tot 8 hectare) 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 (ca. 46,7 hectare) de schaalomvang die als landschappelijk passend wordt beschouwd voor een plattelandsgemeente met veel cultuurlandschappen, landbouwgronden en natuurgebieden.

3.4 Afbreuk maatschappelijke uitvoerbaarheid

Het opstellen van ruimtelijke besluiten dient zorgvuldig te gebeuren. In dat kader blijft het van belang dat diverse instanties, burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van dergelijke besluiten worden betrokken zodat in een vroeg stadium knelpunten, belangen en verbeterpunten kunnen worden gesignaleerd. De verplichting hiertoe vloeit voort uit de artikelen 3.1.1 en 3.1.6 (onder e) van het Bro in samenhang met het in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gecodificeerde zorgvuldigheidsbeginsel.

In 2020 heeft de gemeenteraad de duurzaamheidsnotitie ‘Samenwerken aan Duurzaamheid’ vastgesteld. 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 toegezegd dat we dit op basis van bewonersparticipatie willen ophalen. Vervolgens is in de RES 1.0 regio Drenthe vastgesteld – na input vanuit ook onze gemeente - dat de Drentse gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de communicatie en participatie met de eigen inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners. Gemeenten geven zelf vorm aan participatiebeleid met betrekking tot duurzaamheid en energie. Er is geen participatieverslag overhandigd waaruit blijkt dat concrete inspanningen zijn verricht om draagvlak voor het initiatief te genereren. De initiatiefnemers hebben in het kader van participatie slechts contact gehad met Staatsbosbeheer. Voor een project met een dusdanige impact op het landschap en aanzienlijke onttrekking van landbouwareaal kan op basis van de huidige inspanningen en gegevens niet worden verwacht dat er voldoende draagvlak is voor het project. Aanvullend wordt erop gewezen dat een groep omwonenden zich recentelijk bij de gemeente heeft gemeld met bezwaren tegen het voorgenomen project¹¹.

Een van de bestuurlijk uitgesproken speerpunten is lokaal eigendom, waarbij iedereen (inwoners en lokale bedrijven) in de omgeving de kans krijgt om mee te investeren en mede-eigenaar te worden en de brede omgeving betrokken is als mede-eigenaar (vaak als collectief samenwerkingsverband). Het gaat om risicodragend zeggenschap van initiatief tot ontmanteling van de productie-installatie¹². Omtrent dit aspect is door initiatiefnemer slechts opgenomen dat *“Bij voldoende belangstelling is GroenLeven bereid om een deel van het park*

¹¹ Brief bewoners Bosweg d.d. 28 december 2022 en zaaknummer 2022-219021

¹² RES 1.0 regio Drenthe

beschikbaar te stellen voor lokale investeerders.”. Van een zekerheid in lokaal eigendom is derhalve geen sprake. Daarbij speelt mee dat de initiatiefnemer geen maatschappelijke (lokale) ondernemer of coöperatie is, dus kan worden verwacht dat een spanningsveld kan ontstaan tussen economische belangen en de verevening (bijdrage aan de omgeving, bijvoorbeeld in de vorm van lokaal gebruik en/of eigenaarschap).

Het voorgenomen project voldoet (op dit moment) niet aan de vereisten van participatie en lokaal eigendom, zoals als vereiste is gesteld in provinciaal beleid en zoals dit meermaals is uitgesproken door college en raad. Er wordt verwacht dat medewerking afbreuk zal doen aan de verwachtingen die zijn geschept richting de samenleving¹³¹⁴.

3.5 Strijdigheid ruimtelijkbeleid

3.5.1 Omgevingsvisie Westerveld

In februari 2022 is de Omgevingsvisie van de gemeente Westerveld vastgesteld. Hierin worden integrale strategische keuzes gemaakt op onder andere het gebied van de Energietransitie. Enkele relevante passages:

- “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).”
Met het voorgenomen project wordt ruim 46 hectare aan landbouwareaal onttrokken. In het kader van een zorgvuldige belangenafweging dient te worden gemotiveerd waarom het belang van deze aanzienlijke onttrekking opweegt tegen het belang van realisering van dit project op deze locatie. Gelet op de argumentatie onder 3.2 en 3.3 wordt gesteld dat op dit moment – zonder Visie zonne- en windenergie – niet kan worden beoordeeld of er alternatieve locaties en/of vormen van energieopwekking zijn waarmee hetzelfde doel kan worden behaald met minder ruimtelijke bezwaren.
- “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 behorende organisaties”.
Wordt niet aan voldaan, zie 3.4.
- De projectlocatie is gelegen binnen het gebiedskompas “Natuurgebieden”, waarin wordt gesteld dat deze gebieden zich typeren door weinig bebouwing. Om de balans te behouden, zijn (nieuwe) functies naast natuur in deze gebieden beperkt mogelijk.
Dit verenigt zich slecht met toevoeging van ca. 37 hectare aan bouwwerken. 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 aan functies (evenwichtige verdeling van landbouw, recreatie en natuur) binnen dit gebied.

3.5.2 RES 1.0 regio Drenthe

In de vastgestelde RES 1.0 is een manifest opgenomen en wordt gesteld dat initiatiefnemers van projecten voor zonne-energie zich dienen te houden aan dit manifest.

¹³ Op 26 april 2021 is een motie aangenomen over lokaal eigenaarschap. 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.

¹⁴ Motie (unaniem aangenomen) 1 juni 2021; onderzoek naar burgerplatform.

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.

Gelet op voorgaande uiteenzetting is het aannemelijk dat het project niet voldoet aan diverse vuistregels uit dit manifest.

3.5.3 Provinciale Omgevingsverordening Drenthe

Een ruimtelijk plan kan uitsluitend voorzien in de realisatie van zonne-akkers (art. 2.24) indien:

1. uit het ruimtelijk plan blijkt dat dit gebeurt op een wijze die passend is binnen het landschap;
Wordt betwist, zie 3.3.
2. 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 meervoudig ruimtegebruik essentieel. Er wordt door de initiatiefnemers betoogd dat het een natuurontwikkelingsproject betreft. Echter, het ontwerp voor het zonnepark heeft een overwegend industrieel karakter en 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 (kan binnen de huidige agrarische bestemming ook). In dit ontwerp doet de industriële uitstraling van het park afbreuk aan investeringen in de natuur- en recreatieve waarden van het omliggende gebied.
3. het ruimtelijk plan, voor zover dit voorziet in zonne-akkers op agrarische landbouwgronden, aantoonde dat niet in de behoefte kan worden voorzien binnen bestaand stedelijk gebied;
Ontbreekt, zie 3.2.
4. 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. Daarnaast is de dichtstbijzijnde netwerkaansluiting (HS) op 11 km. Daarmee voldoet het op deze aspecten niet aan het uitgangspunt van zuinig ruimtegebruik.
5. rekening wordt gehouden met de uitgangspunten van de Regionale Energiestrategie Drenthe;
Wordt betwist, zie 3.5.2.
6. in het ruimtelijk plan wordt vastgelegd hoeveel oppervlakte is vereist voor zonnepanelen, onderhoudspaden, voertuigpaden anders dan onderhoudspaden, schaduwval, transformatoropstellingen, omvormers, schakelstations, infrastructuur, onderhoudsgebouwen, en hekwerken;

Zie bijlage 'Kaart met oppervlakten prov. verordening Diever B_4055_Diever'.

7. het ruimtelijk plan vergezeld gaat van een participatieverslag waaruit blijkt dat concrete inspanningen zijn verricht om draagvlak voor het initiatief te genereren, en *Ontbreekt, zie 3.4.*
8. het ruimtelijk plan een maximale termijn van ten hoogste 25 jaar bevat, waarna de installaties dienen te worden verwijderd en de oorspronkelijke situatie dient te worden hersteld
Voldoet niet, wordt voor 30 jaar aangevraagd.
9. 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.
Conform bijlage x mag de gemeente Westerveld maximaal 28 hectare aan zonnepark realiseren. De oppervlakte van voorliggend project bedraagt ca. 46,7 hectare en overschrijdt daarmee ruimschoots de maximale toegestane oppervlakte die landschappelijk acceptabel wordt geacht.

In de POV is een ontheffingsmogelijkheid opgenomen (art. 2.24a):

Gedeputeerde Staten kunnen op verzoek van Burgemeester en Wethouders ontheffing verlenen van het bepaalde in artikel 2.24, lid 1, voor zover in dat geval de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. Van bijzondere omstandigheden is uitsluitend sprake indien naar het oordeel van Gedeputeerde Staten:

- a. *sprake is van meervoudig ruimtegebruik ten behoeve van een concreet omschreven en actuele gebiedsopgave die hiermee in overwegende mate aantoonbaar wordt geoptimaliseerd*
- b. *de hoeveelheid zonne-akkers op land in een evenwichtige verhouding is met de hoeveelheid zonnepanelen op daken, dan wel dat wordt verzekerd dat de zonne-akkers gepaard gaan met een significante ontwikkeling voor zon op dak, en*
- c. *wordt voldaan aan de regels van artikel 2.24, lid 2.*

Uit de toelichting van de regeling valt op te maken dat slechts in uitzonderlijke gevallen een ontheffing van voorgaande kan worden verleend door GS:

“De ontheffingsmogelijkheid is bedoeld voor bijzondere, uitzonderlijke situaties die zich incidenteel voordoen, waarbij zwaarwegende maatschappelijke belangen een rol spelen. Dientengevolge wordt pas aan dit criterium voldaan wanneer sprake is van een gebiedsopgave van groot belang. Of hiervan sprake is blijft in overwegende mate een situatiegebonden afweging waarbij alle omstandigheden van het geval door GS worden meegewogen. Doel van de maximering van zon op land is bescherming van het landschap. Een ontheffing is slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk. Het moet dan gaan om een plan dat zoveel ruimtelijke meerwaarde heeft dat het provinciale belang bij een verbod niet opweegt tegen het belang bij het door laten gaan van dit plan. Zonnepark-initiatieven kunnen ingezet worden om serieus werk te maken van andere gebiedsopgaven.”

Er is geen sprake van een actuele specifieke gebiedsopgave (denk bijvoorbeeld aan transitie braakliggend terrein, infrastructurele ontwikkelingen etc.). Initiatiefnemer betoogd dat de impact van het huidige toegestane agrarisch gebruik binnen NNN negatieve gevolgen kan hebben voor de natuurdoelstellingen en dat omzetting naar natuur bijdraagt aan deze doelstellingen. Dit wordt beaamt. Echter, niet kan worden gesteld dat dit legitimeert dat sprake is van is van een bijzondere gebiedsopgave. Agrarische gronden binnen NNN-gebied komen veelvuldig voor. Er zijn diverse vormen van landbouw die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de biodiversiteit.

Op dit moment wordt geen aanknopingspunt gezien dat voorgenomen project een bijzondere en uitzonderlijke situatie is, wat toepassing van de ontheffingsmogelijkheid aannemelijk zou maken. Aanvullend wordt erop verwezen dat vanuit de provincie Drenthe in maar 2022 is geadviseerd dat het niet voldoet aan haar ruimtelijk beleid voor zonneparken.

3.5.4. Natuur Netwerk Nederland

Het perceel is gelegen binnen en omringd door NNN gebied. Dit netwerk omvat een landelijk ecologisch netwerk, gevormd door kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en ecologische verbindingzones. 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 sprake zijn van beperkte natuurontwikkelingsmogelijkheden (gebied onder de panelen). Daarmee is het aannemelijk om te verwachten dat op basis van provinciaal beleid sprake is van een ontwikkeling die de natuurfunctie en werking als verbindingszone onomkeerbaar belemmert¹⁵.

Hier kan van worden afgeweken wanneer er sprake is van groot maatschappelijk belang, er geen andere alternatieven zijn, negatieve effecten vermeden en gecompenseerd worden. In de door initiatiefnemers 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. Is de huidige vorm – met in verhouding zeer veel bebouwing – de enige vorm? Zijn er alternatieven en/of alternatieve locaties die minder impact hebben op de natuurdoelstellingen? De provincie Groningen is onlangs een onderzoek gestart naar de ecologische effecten van zonneparken.¹⁶

Op dit moment kan met de huidige gegevens niet worden gesteld dat de kwaliteit en kwantiteit van het NNN wordt versterkt met voorgenomen ontwikkeling.

Aanvullend; Oude Willem is in het ontwerp-wijzigingsbesluit Natura 2000 in 2019 als Vogelrichtlijngebied opgenomen, ter compensatie van het schrappen van aanwijzing Natura 2000-gebied op de Bosberg. Dit gebied was een habitat voor onder andere de Wespandief. In de natuurtoets wordt niet ingegaan op dit aspect.¹⁷

3.6 Aansluiting netwerk

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 uitgebreid¹⁸. Daarnaast wordt er door de Rijksoverheid en provincies gewerkt aan een Actieplan Netcongestie^{19,20}. Een concrete tijdsplanning per gebied per jaar valt niet te vinden. Op dit moment is daardoor onduidelijk of de huidige netcongestie problemen oplevert voor de duurzaamheidsdoelstellingen van Westerveld.

In de stukken geeft initiatiefnemer aan dat ze 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 ze afspraken hebben. Gelet op de onzekerheid omtrent netcapaciteit, werkt het in het voordeel van de initiatiefnemer dat ze al beschikken over een aansluiting. Daarmee wordt de onzekerheid omtrent daadwerkelijk kunnen uitvoeren – waar andere partijen mogelijk tegenaan zullen lopen – weggenomen. Laat onverlet dat in het kader van een zorgvuldige belangenafweging en het

¹⁵ Ondanks dat zonneparken voor een periode van ca. 25 jaar worden vergund, blijkt uit jurisprudentie dat van "onomkeerbaar" kan worden besproken in het kader van ecologie.

¹⁶ [Start vijfjarig onderzoek naar ecologische effecten van zonneparken - Provincie Groningen](#)

¹⁷ In januari 2022 heeft de rechtbank Gelderland geoordeeld dat de provincie Gelderland in 2020 terecht een vergunning voor een zonnepark heeft geweigerd, omdat het leefgebied van (prooien voor) de Wespandief wordt aangetast.

¹⁸ [Landelijke primeur openstellen 'vluchtstrook' in provincie Drenthe - Enexis \(enexisgroep.nl\)](#)

¹⁹ [Provincie en gemeente belangrijk voor oplossen netcongestie \(binnenlandsbestuur.nl\)](#)

²⁰ [Doel zonne- en windenergie 2030 blijft haalbaar \(binnenlandsbestuur.nl\)](#)

motiveringsbeginsel (wettelijke vereisten bij besluitvorming in kader van bestuursrecht) een goede ruimtelijke ordening in acht dient te worden genomen.

Het wordt niet aannemelijk geacht dat in voorliggend geval het hebben van een aansluiting (praktisch voordeel) dusdanig zwaar weegt, dat dit zou gerechtvaardigd dat voorbij mag worden gegaan aan een goede ruimtelijke ordening. Gelet op a) het project op diverse zwaarwegende aspecten – procedureel en inhoudelijk – niet voldoet aan een goede ruimtelijke ordening en b) er momenteel veel urgentie wordt gezet op vergroting van het elektriciteitsnetwerk, waardoor het aannemelijk is om te verwachten dat het praktische voordeel op termijn niet meer van toepassing is.

4. Conclusie

De duurzaamheidsopgave is groot. Het voordeel van dit project is dat het (naar waarschijnlijkheid) beschikt over een aansluiting op het elektriciteitsnetwerk en dat het project een dusdanig grote omvang heeft dat het qua opwek sterk bijdraagt aan de duurzaamheidsdoelstelling. Echter, er dient een algehele belangenafweging te worden gemaakt. Uit de beoordeling is gebleken dat het project (momenteel) op zowel procedurele (o.a. geen participatie, geen lokaal eigenaarschap, geen mededinging) als inhoudelijke gronden (o.a. strijdig met gemeentelijk en provinciaal beleid en aantasting landschap) niet kan voldoen aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening.

Er wordt in het algemeen geadviseerd om te wachten met besluitvorming omtrent projecten voor grootschalige opwek van hernieuwbare energie totdat de Visie zonne- en windenergie is vastgesteld. In dit visietraject wordt strategisch gekeken naar het vraagstuk (welke vorm(en) van energieopwekking; in verhouding tot de landschappen van de gemeente). Ook krijgt participatie en lokaal eigenaarschap daarmee een goede borging. Hiermee wordt een eerlijk en helder speelveld geboden. Dit is essentieel om de duurzaamheidsopgave met zo min mogelijke landschappelijke impact te laten landen in ons buitengebied, om draagvlak te creëren in de samenleving en stand te kunnen houden in een eventuele beroepsprocedure.

Anticiperen op toekomstig beleid is in voorliggende casus – in de huidige vorm - waarschijnlijk niet reëel. Het wordt allerm minst onzeker geacht dat het project de meest geschikte kandidaat zou blijken na vaststelling van de Visie zonne- en windenergie . Het overstijgt ruimschoots het maximum oppervlakte aan zonnepark dat landschappelijk verdedigbaar zou zijn, volgens zowel de provincie als Het Oversticht, voor een plattelandsgemeente met veel cultuurlandschappen, landbouwgronden en natuurgebieden. Daarnaast ligt de projectlocatie in een landschappelijk kwetsbaar gebied. Het is aannemelijk te verwachten dat vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit er in het landschap van Westerveld alternatieve locaties zullen blijken waar sprake is van meer 'grootschalige activiteit'. Deze landschappen lenen zich vanuit de huidige sfeer en grote activiteit sneller voor een doorontwikkeling op grotere schaal met nieuwe technische toevoegingen.

Er wordt geadviseerd om de aangevraagde omgevingsvergunning te weigeren.