nysingh
advocaten en notarissen

Advies (intern/vertrouwelijk/niet openbaar)

Van	: 5.1.2e en 5.1.2e, advocaten
Aan	: 5.1.2e en 5.1.2e / Gemeente Lochem
Datum	: 24 januari 2025
Betreft	: ontwerp weigering vvgb zonnepark Bekenschot
Referentie	: 250092/FH

---

1. Inleiding en vraagstelling

1.1. De gemeenteraad van Lochem (hierna: 'de raad') heeft op 8 juli 2024 een ontwerpbesluit tot het weigeren van een verklaring van geen bedenkingen (hierna: 'vvgb') voor de realisatie van het zonnepark Bekenschot genomen. Over het ontwerpbesluit zijn door verschillende partijen zienswijzen naar voren gebracht. De raad heeft het voornemen om in het begin van 2025 een definitief besluit over de vvgb te nemen. Vooruitlopend daarop heeft een aantal raadsleden een aantal vragen gesteld die neerkomen op de volgende kernvraag: Kan de raad de aangevraagde vvgb in redelijkheid weigeren?

1.2. U heeft ons verzocht om deze kernvraag te beantwoorden. Middels onderhavig advies voldoen wij graag aan dit verzoek. Daarbij is ons advies als volgt opgebouwd:

- In *hoofdstuk 2* treft u een managementsamenvatting waarin wij de kernvraag hebben beantwoord.
- In *hoofdstuk 3* wordt de achtergrond van de zaak beschreven.
- In *hoofdstuk 4* is het algemene toetsingskader voor het verlenen/weigeren van een vvgb beschreven.
- In *hoofdstuk 5* is het algemene toetsingskader (zoals beschreven in hoofdstuk 4 van het advies) toegepast op de ontwerpweigering van de vvgb van de raad van 8 juli 2024.

1.3. Zoals genoemd treft u in het navolgende hoofdstuk van ons advies allereerst een managementsamenvatting aan waarin wij de kernvraag hebben beantwoord.

nysingh
advocaten en notarissen

2. Beantwoording / Managementsamenvatting

2.1. Bij het nemen van het besluit omtrent het al dan niet afgeven van een vvgb, heeft de raad een grote mate van beleidsvrijheid.[1] Wel moet het besluit van de raad op een draagkrachtige motivering berusten. Indien de raad besluit om de vvgb niet af te geven, zal uit een draagkrachtige motivering moeten volgen, waarom het project naar het oordeel van de raad in strijd is met de eisen van een goede ruimtelijke ordening. En die onderbouwing moet ook steek houden.

2.2. Naar onze opvatting voldoet het ontwerpbesluit van de raad van 8 juli 2024 tot het weigeren van een vvgb voor de realisatie van het zonnepark Bekenschot op dit moment niet aan voornoemde eisen. Als het ontwerpbesluit van de raad als definitief besluit worde vastgesteld, dan kan dat besluit naar onze opvatting de rechterlijke toets dan ook niet doorstaan. In het navolgende lichten wij toe welke in het ontwerpbesluit genoemde argumenten naar onze opvatting geen stand kunnen houden en welke, mits deze nader worden gemotiveerd, wel stand zouden kunnen houden. Een suggestie voor de wijze waarop deze argumenten nader zouden kunnen worden gemotiveerd, hebben wij ook opgenomen in onderstaande managementsamenvatting.

I. <u>Het in het ontwerpbesluit genoemde argument dat sprake is van een nieuw plan vanwege de door TP Solar gedane aanpassingen ten opzichte van de oorspronkelijke aanvraag omgevingsvergunning van TP Solar van 17 april 2020 en de stelling dat het aangepaste plan op andere kadastrale percelen zou zijn gesitueerd dan de oorspronkelijk aanvraag;</u>

Samenvatting juridische toets

- *Op pagina 4 van het document 'toelichting ontwerpbesluit omgevingsvergunning zonnepark Bekenschot' van 19 december 2023, dat is opgesteld door de afdeling Ruimte van de gemeente Lochem, is een tabel opgenomen waarin de verschillen (in hoofdlijnen) zijn toegelicht tussen de aanvraag die TP Solar op 17 april 2020 heeft ingediend en de aanvulling/wijziging van de aanvraag in december 2023 door TP Solar.* [2] *Uit deze tabel volgt onder andere dat zowel het oppervlakte (ha) als het aantal zonnepanelen in de definitieve aanvraag van TP Solar uit december 2023 is afgenomen ten opzichte van het oppervlakte (ha) en aantal zonnepanelen dat in de aanvraag van 17 april 2020 door TP Solar was opgenomen. Daarnaast volgt uit deze tabel onder meer dat in de definitieve aanvraag meer oppervlakte landschappelijke inpassing (ha) en meer Natuurontwikkeling/Ecologische Verbindingszone ('EVZ') is opgenomen ten opzichte van de op 17 april 2020 door TP Solar ingediende aanvraag. Op grond van de in deze tabel*

[1] Zie bijv. ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3003, r.o. 6.3.
[2] Het document is online raadpleegbaar via de website met raadsinformatie van de gemeente Lochem, zie: https://lochem.raadsinformatie.nl/document/13654219/2#search=%22toelichting%20ontwerpbesluit%20omgevingsvergunning%20zonnepark%20bekenschot%22.

weergegeven bevindingen had de raad naar onze opvatting op zijn minst nader moeten motiveren waarom zij het 'nieuwe' door TP Solar in december 2023 ingediende plan zo bezwaarlijk acht ten opzichte van de aanvraag om omgevingsvergunning die TP Solar op 17 april 2020 heeft ingediend dat dit een argument is voor weigering van de vvgb.

- *Ook de stelling van de raad dat de raad het met name bezwaarlijk acht dat de door TP Solar in december 2023 ingediende definitieve aanvraag is gesitueerd op andere kadastrale percelen dan was aangegeven in de door TP Solar op 17 april 2020 ingediende aanvraag, lijkt naar onze opvatting geen stand te kunnen houden. In de zienswijze die TP Solar op 9 augustus 2024 heeft ingediend over de ontwerpweigering vvgb van de raad van 8 juli 2024, wijst TP Solar er namelijk op dat in beide aanvragen is beschreven dat het plangebied bestaat uit delen van drie percelen die in eigendom van één eigenaar zijn en kadastraal bekend staan als gemeente Lochem, sectie K, perceelnummers 447, 449 en 450. Zien wij het goed dan lijkt deze stelling van TP Solar juist te zijn wanneer wij de kadastrale grenzen van de plannen via het online Omgevingsloket raadplegen.*

- *Tot slot vinden wij in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') van 21 februari 2024 steun voor de opvatting dat TP Solar haar op 17 april 2020 ingediende aanvraag om omgevingsvergunning nog kon aanvullen/wijzigen nu op dat moment nog geen ontwerpbesluit ter inzage was gelegd.[3] In die situatie is geen sprake van een nieuw plan, zoals de raad wel veronderstelt.*

II. <u>Het in het ontwerpbesluit genoemde argument dat het plan van TP Solar niet voldoet aan de goede ruimtelijke ordening, omdat het beleidskader Zonne-energie van 9 juli 2018 niet toegepast mag worden.</u>

Samenvatting juridische toets:

- *De raad heeft allereerst niet gemotiveerd waarom het Beleidskader Zonne-energie niet van toepassing zou zijn. Daarnaast heeft de raad in de ontwerp weigering van de vvgb ook expliciet als argument opgemerkt dat het door TP Solar aangevraagde plan in strijd is met het Beleidskader Zonne-energie (zie hieronder onder punt VII). Daaruit volgt dat de raad het door TP Solar dus wel degelijk aan het Beleidskader Zonne-energie heeft getoetst.*

- *Ook in voornoemd document 'toelichting ontwerpbesluit omgevingsvergunning zonnepark Bekenschot' van 19 december 2023, welk document is opgesteld door de afdeling Ruimte van de gemeente Lochem, wordt opgemerkt dat het Beleidskader Zonne-energie van toepassing blijft op de door TP Solar ingediende aanvraag om omgevingsvergunning.[4] Deze mededeling is ook*

[3] ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:717, r.o. 4.1.

terug te vinden in een memo van het college aan de raad van 19 december 2023 voor de raadsvergadering van 29 januari 2024 (kenmerk memo: 2023-287037). In dit memo is ook een uitvoerige toetsing van het door TP Solar aangevraagde plan aan het Beleidskader Zonne-energie opgenomen. In het memo wordt tevens geconcludeerd dat de aanvraag van TP Solar in overeenstemming is met dit beleidskader.

- *Wij zien overigens geen aanleiding om aan te nemen dat bovenstaande conclusie van het college onjuist is en de aanvraag van TP Solar niet zou voldoen aan het Beleidskader Zonne-energie. Verder merken wij op dat wij niet bekend zijn met een besluit van de raad waaruit volgt dat het Beleidskader is ingetrokken. Op grond daarvan gaan wij ervan uit dat het Beleidskader nog steeds geldend beleid is. Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat de raad het beleid moet toepassen dat op dat moment geldt, dus 'ex nunc'. Op grond hiervan dient het Beleidskader naar onze opvatting te worden toegepast.*

III. <u>Het in het ontwerpbesluit genoemde argument dat het plan van TP Solar in strijd is met de door het Rijk aangepaste Zonneladder.</u>

Samenvatting juridische toets

- *Uit de brief van 26 oktober 2023 die (toenmalig) minister van Binnenlandse Zaken, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening De Jonge aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, volgt dat de door het Rijk vastgestelde 'Zonneladder' niet van toepassing wordt verklaard op initiatieven die al in een vergevorderd stadium zitten en waar de participatietrajecten zich al in een vergevorderd stadium bevinden.* [5] *Naar onze opvatting heeft TP Solar in haar zienswijze van 9 augustus 2024 over de ontwerpweigering vvgb van de raad, op goede gronden gemotiveerd waarom het zonnepark Bekenschot al in een vergevorderd stadium zit en het participatietraject zich eveneens in een vergevorderd stadium bevindt. Het nu door de raad genoemde argument dat de zonneladder van het Rijk onverkort van toepassing is op de aanvraag van TP Solar is naar onze opvatting te kort door de bocht en kan daarom geen stand houden.*

IV. <u>Het in het ontwerpbesluit genoemde argument dat het plan van TP Solar in strijd is met het Landschapsontwikkelingsplan (LOP) dat in 2009 door de gemeente in samenwerking met de gemeenten Zutphen en Bronckhorst is opgesteld.</u>

Samenvatting juridische toets

---

[4] Zie voetnoot 2.

[5] Het kenmerk van de brief is '2023-0000629635'. De brief is online raadpleegbaar via: Kamerbrief over aangescherpte voorkeursvolgorde zon | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

- *Dit argument is naar onze opvatting onvoldoende door de raad onderbouwd en kan de juridische toets daarom niet doorstaan. Dit argument zou naar onze opvatting wel stand kunnen houden indien de raad dit argument nader onderbouwt en uitlegt waarom de door TP Solar over dit punt in haar zienswijze van 9 augustus 2024 over de ontwerpweigering vvgb van de raad aangevoerde gronden, onjuist zijn. Kort gezegd voert TP Solar in haar zienswijze aan dat haar plan niet in strijd is met het LOP, omdat het LOP met name kernwaarden beschrijft voor het gebied dat op en direct nabij de Lochemse Berg is gelegen. Volgens TP Solar is het plangebied van het zonnepark niet in deze gebieden gelegen.*

- *Voor de nadere onderbouwing van het standpunt dat het plan van TP Solar in strijd is met het LOP zou de raad kunnen verwijzen naar het 'advies zonnepark bekenschot' van 14 december 2022 dat is opgesteld door N+L landschapsontwerpers op verzoek van de Vereniging Hobama (Houd Landelijk Barchem Mooi en Aantrekkelijk), die ook een zienswijze heeft ingediend over de ontwerpweigering vvgb van de raad van 8 juli 2024.[6] N+L Landschapsontwerpers komt in haar advies op basis van uitvoerig gemotiveerde gronden tot de conclusie dat het plan van TP Solar in strijd is met het LOP. Ons concrete advies aan de raad is om een landschapsdeskundige van de gemeente (of een externe landschapsdeskundige) de argumenten uit het advies van N+L Landschapsontwerpers nog eens (kritisch) te laten toetsen op de juistheid daarvan. Op die manier kan door een landschapsdeskundige beter beoordeeld worden of de door N+L Landschapsontwerpers aangehaalde punten inderdaad ten grondslag kunnen worden gelegd aan de stelling van de raad dat het plan van TP Solar in strijd is met het LOP. Dit argument zou de raad dan ten grondslag kunnen leggen aan de weigering van de vvgb. Deze landschapsdeskundige zou dan tevens ook de juistheid kunnen beoordelen van punten die TP Solar hierover in haar zienswijze naar voren heeft gebracht.*

V. <u>Het in het ontwerpbesluit genoemde argument dat reeën door de hekken rondom het zonnepark mogelijk een deel van hun trekroute kwijtraken en dit de verkeersveiligheid op de Ruurloseweg in gevaar kan brengen.</u>

Samenvatting juridische toets

- *De raad heeft dit argument niet ondersteund met stukken waaruit blijkt dat er een kans bestaat dat reeën een deel van hun route kwijtraken als gevolg van het zonnepark en er daardoor een kans bestaat op extra ongelukken op de Ruurloseweg. Dit betekent dan ook dat de raad dit argument alsnog nader dient*

[6] Het rapport is online raadpleegbaar via: b_NL.IMRO.0262.buBekenschotBa-OV31_vvgb.pdf (p. 57 e.v.)

te motiveren, indien de raad dit argument aan een weigering om een vvgb te verlenen ten grondslag wil leggen. Dat klemt te meer u in de ruimtelijke onderbouwing 'Zonnepark Bekenschot met EVZ' van 11 december 2023, die door TP Solar bij de in december 2023 doorgevoerde wijziging/aanvulling van de aanvraag om omgevingsvergunning van 17 april 2020 is gevoegd, wel wordt - ingegaan op de gevolgen van het plan voor reeën. Uit pagina 8 van de ruimtelijke onderbouwing volgt dat volgens de gemeente geen aantrekkende werking van reeën op het zonnepark verwacht wordt vanwege een struweelstrook die aan de zuidzijde van het zonnepark wordt aangebracht en een houtsingel die aan de oostzijde van het zonnepark wordt aangebracht.

- *Ons concrete advies aan de raad is om een (interne of externe) ecoloog (alsnog) onderzoek te laten doen naar de gevolgen van het zonnepark voor reeën en de eventuele kans op verkeersongelukken. Bij deze onderzoeksvraag zou de raad naar onze opvatting ook aansluiting kunnen zoeken bij hetgeen de Stichting Beheer en behoud Landgoed Foezelaorend (hierna: 'Stichting Landgoed Foezelaorend') over dit punt naar voren heeft gebracht in haar zienswijze van 26 augustus 2024 over de ontwerpweigering vvgb van de raad van 8 juli 2024. In bijlage 13 bij haar zienswijze heeft Stichting Landgoed Foezelaorend een e-mail bijgevoegd van de heer E. van der Grift, die als ecoloog werkzaam is bij de universiteit van Wageningen. De heer Van der Grift merkt allereerst op dat de locatie voor het zonnepark – midden in een ecologische corridor – zeer opmerkelijk is. Daarbij lijkt de heer Van der Grift ook te concluderen dat de bij het zonnepark beoogde wildcorridor veel te smal is, gezien de vuistregels die gehanteerd moeten worden bij het realiseren van een wildcorridor.*

- *Bovenstaande bevindingen van de heer Van der Grift kunnen naar onze opvatting aanleiding vormen voor de raad om hier nader onderzoek naar te laten doen door een (interne of externe) ecoloog. De in te schakelen ecoloog zou naar onze opvatting dan gevraagd kunnen worden om op basis van de bevindingen van de heer Van der Grift onderzoek te doen naar de volgende vragen:*
    - *Is er in het gebied rondom het zonnepark (veel) wild aanwezig is? En zo ja,:*
    - *Is het hoogst onwaarschijnlijk dat het bij het zonnepark te realiseren wildcorridor gebruikt zal worden door reeën (of ander wild) vanwege de te beperkte omvang van het corridor?*

- *Indien bovenstaande vragen door de ecoloog positief worden beantwoord, dan zou de raad dit argument mogelijk kunnen gebruiken voor het in de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 aangehaalde argument dat de verkeersveiligheid in het geding komt vanwege het zonnepark. Daarvoor geldt echter wel dat door een (interne of externe) verkeerskundige in dat geval moet worden gemotiveerd dat sprake is van een dusdanige onveilige verkeerssituatie dat de vvgb niet door de raad kan worden verleend. Het aspect van de verkeersveiligheid is namelijk een aspect dat de raad volgens vaste rechtspraak*

van de Afdeling mag betrekken bij de beoordeling of een plan in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.[7] *In dat geval kan de raad dit argument ten grondslag leggen aan de weigering van de vvgb nu een vvgb slechts kan worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.*

VI. Het in het ontwerpbesluit genoemde argument dat de door TP Solar opgezette participatie niet is verbeterd ten opzichte van de participatie die is opgezet bij het indienen van de oorspronkelijke aanvraag op 17 april 2020.

Samenvatting juridische toets

- *Naar onze opvatting kan dit argument vooralsnog de juridische toets niet doorstaan omdat de raad dit standpunt ten eerste niet heeft onderbouwd.*

- *In de zienswijze die TP Solar op 9 augustus 2024 heeft ingediend over de ontwerpweigering vvgb van de raad van 8 juli 2024, wijst TP Solar er verder op dat zij diverse inspraaksessies en openbare inloopavonden heeft georganiseerd. Een overzicht hiervan heeft TP Solar ook op haar website opgenomen.*[8] *Dit volgt ook uit de verslagen van de informatiebijeenkomsten die u ons per e-mail van 3 december 2024 heeft toegestuurd. Daarbij merkt TP Solar in haar zienswijze van 9 augustus 2024 op dat zij verschillende wijzigingen in haar plan heeft doorgevoerd (zoals wijzigen plancontouren, toevoegen olifantsgras aan plangebied etc.), naar aanleiding van door omwonenden geuite wensen. Ook op grond van deze stelling van TP Solar dient de raad daarom nader te motiveren waarom de door TP Solar opgezette participatie niet is verbeterd ten opzichte van de participatie die is opgezet bij het indienen van de oorspronkelijke aanvraag op 17 april 2020.*

- *Verder wijzen wij erop dat het ontwerpbesluit weigering omgevingsvergunning en het ontwerpbesluit weigering verklaring van geen bedenkingen ter inzage hebben gelegen van 18 juli 2024 voor een periode van zes weken tot en met 28 augustus 2024, zodat een ieder hierover zienswijzen kon indienen.. Naar onze opvatting is daarom niet gebleken dat het college niet op de juiste wijze toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in afdeling 3.4 van de Awb. Dat verschillende appellanten blijkens de door hun ingediende zienswijzen liever meer inspraak hadden willen hebben is misschien begrijpelijk, maar volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling heeft het college voldaan aan de eisen die de wet aan de voorbereiding van voornoemde ontwerpbesluiten plan heeft gesteld.*[9] *Verder volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling tevens dat*

[7] Zie bijv. ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:114 en ABRvS 20 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2021:2330.
[8] Zie: Zonnepark Bekenschot | TPSolar.
[9] ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1994, r.o. 8.1. ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:130, r.o. 5.1

participatie geen onderdeel is van de wettelijk voorgeschreven voorbereidingsprocedure.[10]

- *Tot slot merken wij op dat ons geen participatiebeleid van de gemeente Lochem bekend is waarin participatie-eisen zijn opgenomen waaraan TP Solar in dit geval aan moest voldoen.*

VII. Het argument dat er door de 'immense wijziging' van de omvang van het plan voor het zonnepark, nieuwe direct belanghebbenden zijn ontstaan. Hiermee voldoet de aanvraag niet aan zorgvuldige participatie. In beleidskader Zonne-energie (juni 2018) staat in Hoofdstuk 7 dat goede participatie onder andere bestaat uit het vroegtijdig informeren van omwonenden en waar mogelijk te laten adviseren bij plannen. Geen goede participatie is een gegronde reden voor het college om de vergunning te weigeren, aldus het beleidskader.

Samenvatting juridische toetsing

- *Naar onze opvatting kan dit argument de juridische toets niet doorstaan. Ten eerste omdat de raad niet heeft onderbouwd waarom er nieuwe directe belanghebbenden zouden zijn ontstaan vanwege de door TP Solar doorgevoerde wijzigingen van het zonnepark.*

- *Verder hebben wij bij bovengenoemd punt II toegelicht dat de raad in de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 tevens het standpunt heeft ingenomen dat het Beleidskader zonne-energie in onderhavig geval niet toegepast mag worden. Dat standpunt van de raad verhoudt zich niet met bovengenoemd standpunt van de raad dat het plan van TP Solar niet voldoet aan hoofdstuk 7 van het Beleidskader Zonne-energie. Verder verwijzen wij op dit punt naar hetgeen onder bovenstaand punt VI is opgenomen en waarin wij hebben toegelicht dat het college in dit geval heeft voldaan aan de eisen die de wet aan het ontwerpbesluit weigering omgevingsvergunning en het ontwerpbesluit weigering verklaring van geen bedenkingen heeft gesteld. Daarin hebben wij tevens opgemerkt dat uit vaste rechtspraak van de Afdeling tevens volgt dat participatie geen onderdeel is van de wettelijk voorgeschreven voorbereidingsprocedure.*

VIII. Het argument dat er geen draagvlak is voor het zonnepark Bekenschot

Samenvatting juridische toets

- *Naar onze opvatting kan dit argument de juridische toets niet doorstaan.*

- *Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat de enkele omstandigheid dat draagvlak zou ontbreken, geen dragend argument kan zijn voor het weigeren*

[10] ABRvS 18 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:118, r.o. 4.

van planologische medewerking. Een uitzondering op dit uitgangspunt geldt wanneer, bijvoorbeeld op grond van gemeentelijk beleid, van een initiatiefnemer kan worden verlangd dat hij (specifieke) inspanningen verricht die zijn gericht op het informeren van omwonenden en het verwerven of vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor de gewenste ontwikkeling. Het niet behoorlijk nakomen van zo'n verplichting kan voor het bestuursorgaan reden zijn de gewenste medewerking niet te verlenen. Voor zover ons bekend heeft de gemeente Lochem echter geen beleid vastgesteld waarin is vastgelegd dat in dit geval een onderzoek naar de omvang van het draagvlak voor het zonnepark verricht moest worden. Omdat er geen gemeentelijk beleid is waaruit de verplichting blijkt dat draagvlak moet worden gezocht, kan de raad op grond hiervan niet besluiten om de gevraagde vvgb voor het zonnepark te weigeren.

2.3. Samengevat kunnen van bovengenoemde argumenten de volgende argumenten naar onze opvatting door de raad gebruikt worden voor de onderbouwing van de weigering van de vvgb, mits deze argumenten nader worden onderbouwd:

- Het onder AD. IV genoemde argument dat het ontwerpbesluit in strijd is met het Landschapsontwikkelingsplan (LOP) dat in 2009 door de gemeente in samenwerking met de gemeenten Zutphen en Bronckhorst is opgesteld. Zoals genoemd is ons concrete advies aan de raad om een landschapsdeskundige van de gemeente (of een externe landschapsdeskundige) de argumenten uit het advies van N+L Landschapsontwerpers nog eens (kritisch) te laten toetsen op de juistheid daarvan nu in het advies wordt onderbouwd waarom het plan in strijd is met het LOP. Dit argument zou de raad dan ten grondslag kunnen leggen aan de weigering van de vvgb.

- Het onder AD. V. genoemde argument dat reeën door de hekken rondom het zonnepark mogelijk een deel van hun trekroute kwijtraken en dit de verkeersveiligheid op de Ruurloseweg in gevaar kan brengen. Zoals genoemd adviseren wij om een (gemeentelijke of externe) ecoloog en een verkeerskundige dit argument te laten onderbouwen.

2.4. Bovengenoemde onder AD I, II, III, VI, VII en VIII genoemde punten kunnen naar onze opvatting de juridische toets niet doorstaan en zijn naar onze opvatting onvoldoende om aan de weigering van de vvgb ten grondslag te leggen.

2.5. In het navolgende lichten wij bovenstaande conclusies nader toe.

3. Achtergrond

3.1. Bij het beantwoorden van bovenstaande adviesvraag gaan wij uit van de navolgende informatie die u onze per e-mails van 3 december 2024 en 14 januari 2025 heeft toegezonden.

3.2. Aanvraag zonnepark Bekenschot door TP Solar

3.3. TP Solar Dalfsen B.V. (hierna: 'TP Solar) heeft op 17 april 2020 bij het college van burgemeester en wethouders van Lochem (hierna: 'college') een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor het aanleggen van zonnepark 'Bekenschot' met bijbehorende voorzieningen voor een periode van 25 jaar en voor het aanleggen van een Ecologische Verbindingszone (EVZ) bij het zonnepark. De locatie van het plangebied is gelegen op het perceel dat nabij de Ruurloseweg, Doktersdijk en Bekenschot te Barchem is gelegen (hierna: 'het perceel').

3.4. Beoordeling aanvraag door het college

3.5. Nu de aanvraag om een omgevingsvergunning door TP Solar is ingediend op 17 april 2020, betekent dit op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet dat in dit geval de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: 'de Wabo'), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing is.

3.6. Op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Lochem" is op het perceel geen zonnepark toegestaan. Het college heeft met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure als bedoeld 3.10 van de Wabo onderzocht of de door TP Solar ingediende aanvraag vergund kan worden door af te wijken van het bestemmingsplan met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3, van de Wabo. Bij deze uitgebreide voorbereidingsprocedure is, kort gezegd, afdeling 3.4 van de Awb van toepassing en is tevens een vvgb van de raad vereist op grond van artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: 'het Bor').

3.7. Benodigde vvgb van de raad

3.8. Uit de door u per e-mail van 3 december 2024 aan ons overgelegde informatie begrijpen wij dat de volgende ontwikkelingen hebben plaatsgevonden inzake de vvgb die het college van de raad heeft gevraagd naar aanleiding van de aanvraag om omgevingsvergunning die door TP Solar is ingediend voor het realiseren van zonnepark Bekenschot:

- <u>12 mei 2020</u>: het college heeft de raad gevraagd om een vvgb af te geven ten behoeve van de door TP Solar op 17 april 2020 ingediende aanvraag voor de realisatie van het zonnepark Bekenschot.

- <u>18 juni 2020</u>: in het kader van een vooroverleg ontvangt het college een reactie van de provincie Gelderland op het plan voor zonnepark Bekenschot. De provincie merkt in haar reactie – samengevat – de navolgende punten op:
    - het zonnepark doorsnijdt de Groene Ontwikkelingszone (GO) waardoor migratie van doelsoorten wordt belemmerd. Hierdoor is volgens de provincie sprake van een grootschalige ontwikkeling.
    - Om te kunnen spreken van een kleinschalige ontwikkeling dient de geplande ecologische verbindingszone (EVZ) te worden uitgebreid, waarbij rekening wordt gehouden met grote natuurreservaten Stelkampsveld en Hagenbeek.

- De provincie stelt voor natuurontwikkeling en landschappelijke versterking verder te gaan combineren met de aanleg van zonnepanelen waarbij in totaal ten minste 8 ha ook voor natuur- en landschapsdoelen worden ingezet. In dit gebied van 8 hectare komt dan volgens de provincie ruimte voor:
    - nieuwe natuur met een duidelijk verbindende functie;
    - toevoegen van een Economische verbindingszone ('EVZ');
    - omvorming naar vochtig heischraal grasland met een venachtige laagte met als doel de oude werking van een ven te herstellen zonder het landschap en systeem aan te tasten;
    - zonnepanelen, deze zijn (buiten de natuurcorridor) mogelijk mits deze gebieden ook een bijdrage leveren aan de functie als ecologische verbindingszone.

- De provincie Gelderland verzoekt het college om bovenstaande punten af te stemmen op het plan voor zonnepark Bekenschot dan wel op de toekomstige plannen van de natuurreservaten Stelkampsveld en Hagenbeek.
- Met betrekking tot de kernkwaliteiten Nationaal Landschap vraagt de provincie om een nadere omschrijving.

- <u>23 juni 2020</u>: de raad ontvangt van het college een raadsmemo waarin het college de reactie van de provincie Gelderland van 18 juni 2020 toelicht. In de raadsmemo verzoekt het college de raad tot slot om de vvgb te verlenen, ondanks de reactie van de provincie Gelderland van 18 juni 2020.

- <u>29 juni en 6 juli 2020</u>: de raad spreekt in voorbereidende vergaderingen over het voorliggende raadsvoorstel waarin de raad is verzocht om een vvgb te verlenen voor het zonnepark Bekenschot.

- <u>1 september 2020</u>: de raad ontvangt een memo van het college naar aanleiding van de voorbereidende vergaderingen en schetst hierin twee mogelijke vervolg scenario's.
  Scenario 1: de raad geeft het voorstel terug aan het college, zodat het college het aanpaste plan opnieuw kan toetsten aan het beleidskader zonne-energie en het advies van provincie. Daarna volgt een aanpast voorstel voor de raad.
  Scenario 2: TP Solar trekt het plan in.

- <u>21 september 2020:</u> de raad besluit middels een ordevoorstel het raadsvoorstel van 12 mei 2020 terug te geven aan het college (en kiest hiermee voor scenario 1 uit het memo van 1 september 2020). Daarbij heeft de raad het college verzocht om twee onderdelen nader uit te werken voordat de raad een ontwerpverklaring vvgb kan afgeven. Het gaat om de volgende twee onderdelen:
    - Het advies van de provincie Gelderland van 18 juni 2020 waarin de provincie stelt dat de Ecologische Verbindingszone (EVZ) nog onvoldoende robuust is.
    - Een betere invulling van participatie met omwonenden over het plan.

- <u>september 2020 en december 2023:</u> de raad wordt verschillende keren per memo bijgepraat over de stand van zaken m.b.t. zonnepark Bekenschot. In december 2023

dient TP Solar aanvullende gegevens in. Het college heeft dit opgevat als een wijziging/aanvulling van de aanvraag om omgevingsvergunning die TP Solar op 17 april 2020 heeft ingediend. In hoofdstuk 5 e.v. van dit advies wordt deze wijziging van de aanvraag omgevingsvergunning nader besproken.

- 21 december 2023: de raad ontvangt van het college hetraadsvoorstel "ontwerpverklaring van geen bedenkingen zonnepark Bekenschot"

- 18 maart en 25 maart 2024: verschillende tafelgesprekken vinden plaats over het raadsvoorstel van 21 december 2023.

- 8 april 2024: de raad verwerpt het raadsvoorstel "ontwerpverklaring van geen bedenkingen zonnepark Bekenschot met de intentie om de ontwerp vvgb te weigeren"

- 8 juli 2024: besluit van de raad t.a.v. ontwerpweigering vvgb zonnepark Bekenschot

3.9. In de navolgende paragraaf geven wij een overzicht van de argumenten die de raad heeft opgenomen in het besluit van 8 juli 2024 t.a.v. de ontwerpweigering vvgb zonnepark Bekenschot.

3.10. Ontwerpweigering vvgb raad inzake zonnepark Bekenschot d.d. 8 juli 2024

3.11. In het ontwerpbesluit van de raad van 8 juli 2024 tot het weigeren van een vvgb en in bijlage 1 bij het ontwerpbesluit zijn door de raad de navolgende argumenten aan de ontwerpweigering van de vvgb ten grondslag gelegd:

I. Het is een nieuw plan vanwege de gedane aanpassingen die TP Solar heeft doorgevoerd ten opzichte van de oorspronkelijke aanvraag omgevingsvergunning van 17 april 2020, met name het feit dat het aangepaste plan op andere kadastrale percelen is gesitueerd dan de oorspronkelijk aanvraag;

II. Het plan voldoet niet aan de ruimtelijke ordening, omdat het beleidskader Zonne-energie van 9 juli 2018 niet toegepast mag worden;

III. De inzichten voor zon op land zijn veranderd. Door het Rijk is de Zonneladder aangepast. In het najaar van 2023 heeft de destijds minister van Klimaat en Energie aangegeven dat er geen nieuwe zonneparken mogen komen op landbouwgrond. Alleen wanneer er onvoldoende mogelijkheden zijn op daken, gevels, terreinen en objecten, kan er eventueel aanspraak/ gebruik worden gemaakt van Landbouwgrond. Het inzetten van zonnepanelen op landbouwgrond is vanaf 1 januari 2024 alleen nog bij hele hoge uitzondering mogelijk. Het demissionaire kabinet geeft namelijk de voorkeur aan zon op dak. Het plan zonnepark Bekenschot past niet binnen deze kaders en is daarom niet wenselijk.

IV. Het plan is in strijd met het Landschapsontwikkelingsplan (LOP); In 2009 hebben de gemeente Lochem, Zutphen en Bronckhorst een landschapsontwikkelingsplan (LOP) opgesteld. Het gebied waarin het plan is gesitueerd valt in het deelgebied Lochemse Berg en heeft als landschapstype 20e eeuwse heide- en veenontginningen.

Kenmerkend voor dit deelgebied en landschapstype is het open karakter. Het zonneveld doet afbreuk aan dit open karakter en voldoet daarom niet aan de gewenste ontwikkelingen zoals in deze visie is beschreven.

V. Doordat er hekken geplaatst worden rond het park waar alleen kleine dieren doorheen kunnen, zullen de reeën mogelijk een deel van hun trekroute kwijtraken. Dit kan desoriëntatie bij de dieren teweegbrengen. Mogelijk leidt dit tot extra verkeersongelukken op de Ruurloseweg. Uit het plan blijkt onvoldoende dat hier onderzoek naar is gedaan en wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ongewenste gevolgen voorkomen worden.

VI. De participatie is niet verbeterd ten opzichte van de gedane participatie bij het indienen van de oorspronkelijke aanvraag;

VII. Door de immense wijziging van de omvang van het plan, zijn er nieuwe direct belanghebbenden. Deze belanghebbenden zijn niet allemaal gehoord in de plannen. Hiermee voldoet de aanvraag niet aan zorgvuldige participatie. In beleidskader Zonne-energie (juni 2018) staat in Hoofdstuk 7 dat goede participatie onder andere bestaat uit het vroegtijdig informeren van omwonenden en waar mogelijk te laten adviseren bij plannen. Geen goede participatie is een gegronde reden voor het college om de vergunning te weigeren, aldus het beleidskader.

VIII. Er is geen draagvlak voor het plan bij de inwoners van Barchem;

3.12. In het navolgende toetsen wij in hoeverre bovengenoemde argumenten naar onze opvatting de rechterlijke toets kunnen doorstaan. Daarbij beschrijven in het navolgende hoofdstuk allereerst (kort) het algemeen juridisch toetsingskader dat geldt bij een vvgb. Daarna passen wij in hoofdstuk 5 van ons advies dit toetsingskader toe op het ontwerpbesluit van de raad van 8 juli 2024 tot het weigeren van een vvgb voor de realisatie van het zonnepark Bekenschot.

4. Toetsingskader Vvgb

4.1. Allereerst geldt in zijn algemeenheid dat uit artikel 6.5, tweede lid, van het Bor, volgt dat een vvgb slechts kan worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Bij het nemen van het besluit omtrent het al dan niet afgeven van een vvgb, heeft de raad een grote mate van beleidsvrijheid.[11] Wel moet het besluit van de raad op een draagkrachtige motivering berusten. Indien de raad besluit om de verklaring geen bedenkingen niet af te geven, zal uit een draagkrachtige motivering moeten volgen, waarom het project naar het oordeel van de raad in strijd is met de eisen van een goede ruimtelijke ordening. En die onderbouwing moet ook steek houden.[12]

[11] Zie bijv. ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3003, r.o. 6.3.
[12] ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2106, r.o. 4.1

4.2. Uit artikel 2.20a van de Wabo volgt dat wanneer de raad de vvgb weigert, het college de door TP Solar aangevraagde omgevingsvergunning in dat geval dient te weigeren. TP Solar kan vervolgens tegen deze weigering van de omgevingsvergunning beroep instellen. In die procedure kan TP Solar dan ook de rechtmatigheid van de weigering van de verklaring van geen bedenkingen aan de orde stellen.

4.3. Indien TP Solar in beroep gaat bij de bestuursrechter tegen de geweigerde omgevingsvergunning, en haar beroep in een onherroepelijke uitspraak gegrond wordt verklaard, staat vast dat de gemeente onrechtmatig heeft gehandeld jegens TP Solar. Het kan dan zijn dat het beroep gegrond wordt verklaard, omdat de weigering van de vvgb onvoldoende is gemotiveerd dan wel onzorgvuldig is voorbereid.

5. Toetsingskader toegepast op ontwerpweigering vvgb raad inzake zonnepark Bekenschot d.d. 8 juli 2024

5.1. In het navolgende passen wij voornoemd toetsingskader toe op de argumenten die de raad heeft genoemd in de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 inzake zonnepark Bekenschot.

Argument AD I. Er is sprake van een nieuw plan t.o.v. de aanvraag die TP Solar op 17 april 2020 heeft ingediend

5.2. In de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 stelt de raad zich op het standpunt dat sprake is van een nieuw plan vanwege de aanpassingen die TP Solar heeft doorgevoerd ten opzichte van de oorspronkelijke aanvraag omgevingsvergunning van 17 april 2020. Met name het feit dat het aangepaste plan op andere kadastrale percelen is gesitueerd dan de oorspronkelijk aanvraag van 17 april 2020, acht de raad volgens de ontwerpweigering bezwaarlijk.

Juridische toetsing argument

5.3. Naar onze opvatting kan dit argument geen stand houden. Ter nadere toelichting merken wij het volgende op.

5.4. Wij verwijzen op dit punt allereerst naar het document ‘toelichting ontwerpbesluit omgevingsvergunning zonnepark Bekenschot’ van 19 december 2023 dat is opgesteld door de afdeling Ruimte van de gemeente Lochem.[13] Op pagina 4 van dit document is een tabel opgenomen waarin de verschillen (in hoofdlijnen) zijn toegelicht tussen de aanvraag die TP Solar op 17 april 2020 heeft ingediend en de aanvulling/wijziging van de aanvraag in december 2023 door TP Solar. Volledigheidshalve is deze tabel hieronder

[13] Het document is online raadpleegbaar via de website met raadsinformatie van de gemeente Lochem, zie: https://lochem.raadsinformatie.nl/document/13654219/2#search=%22toelichting%20ontwerpbesluit%20omgevingsvergunning%20zonnepark%20bekenschot%22.

weergegeven. De aanvulling/wijziging van de aanvraag door TP Solar in december 2023 is onderstaande tabel aangeduid als ‘definitieve aanvraag’.

Onderdeel	Aanvraag (april 2020)	Definitieve aanvraag
Oppervlakte zonnepanelen (ha)	12,5	10
Oppervlakte landschappelijke inpassing (ha)	1,5	3
Natuurontwikkeling/EVZ	1,5	3
Aantal zonnepanelen	35.316	25.368
Piekvermogen per zonnepaneel (Wp)	450	615
Opgewekt DC-vermogen (kWp)	15.892,20	15.601,32
Opgewekt AC-vermogen (kVA)	15.000	12.000
Situering plan	Het oorspronkelijk plan was meer aan de noordzijde gesitueerd (richting de Doktersdijk). Het nieuwe plan is meer aan de zuidwestzijde gesitueerd (richting de Oude Ruurloseweg).	
Natuurontwikkeling/EVZ	In het definitieve plan is meer ruimte voor natuurontwikkeling/EVZ. Met de natuurontwikkeling wordt invulling gegeven aan de inrichting van de EVZ van de provincie. In het aangepaste plan is de zone voor natuurontwikkeling breder, loopt helemaal van de Ruurloseweg naar Oude Ruurloseweg, bestaat uit enkele grote en kleinere stapstenen en is gelegen aan de zuidzijde.	

5.5. Uit bovenstaande tabel volgt dat zowel het oppervlakte (ha) als het aantal zonnepanelen in de definitieve aanvraag van TP Solar uit december 2023 is afgenomen ten opzichte van het oppervlakte (ha) en aantal zonnepanelen dat in de aanvraag van 17 april 2020 door TP Solar was opgenomen. Daarnaast volgt uit bovenstaande tabel onder andere dat in de definitieve aanvraag meer oppervlakte landschappelijke inpassing (ha) en meer Natuurontwikkeling/Ecologische Verbindingszone (‘EVZ’) is opgenomen ten opzichte van de op 17 april 2020 door TP Solar ingediende aanvraag.

5.6. Op grond van bovenstaande tabel had de raad naar onze opvatting daarom op zijn minst nader moeten motiveren waarom zij het ‘nieuwe’ door TP Solar in december 2023 ingediende plan zo bezwaarlijk acht ten opzichte van de aanvraag om omgevingsvergunning die TP Solar op 17 april 2020 heeft ingediend dat de gevraagde vvgb niet kan worden afgegeven.

5.7. Ook het in de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 door de raad aangehaalde argument dat de raad het met name bezwaarlijk acht dat de door TP Solar in december 2023 ingediende definitieve aanvraag is gesitueerd op andere kadastrale percelen dan was aangegeven in de door TP Solar op 17 april 2020 ingediende aanvraag, lijkt naar onze opvatting geen stand te kunnen houden. In de zienswijze die TP Solar op 9 augustus 2024 heeft ingediend over de ontwerpweigering vvgb van de raad van 8 juli 2024, wijst TP Solar erop dat het plangebied uit de door TP Solar op 17 april 2020 ingediende aanvraag omgevingsvergunning en de door TP Solar in december 2023 aangevulde/gewijzigde aanvraag, gelijk is. In beide aanvragen is volgens TP Solar beschreven dat het plangebied bestaat uit delen van drie percelen die in eigendom van één eigenaar zijn en kadastraal bekend staan als gemeente Lochem, sectie K, perceelnummers 447, 449 en 450. Zien wij het goed dan lijkt deze stelling van TP Solar juist te zijn wanneer wij de kadastrale grenzen van de plannen via het online Omgevingsloket raadplegen. Ook op grond hiervan kan dit argument naar onze opvatting geen stand houden.

5.8. In aanvulling op het voorgaande merken wij volledigheidshalve nog op dat wij het standpunt van het college verdedigbaar achten dat TP Solar in december 2023 de op 17 april 2020 ingediende aanvraag om omgevingsvergunning nog kon aanvullen/wijzigen en hiervoor geen nieuwe aanvraag om omgevingsvergunning hoefde in te dienen. Steun voor deze opvatting vinden wij in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') van 21 februari 2024.[14] Deze uitspraak wordt ook door TP Solar aangehaald in de zienswijze die TP Solar op 9 augustus 2024 heeft ingediend over de ontwerpweigering vvgb van de raad. In rechtsoverweging 4.1 van deze uitspraak van 21 februari 2024 overwoog de Afdeling als volgt:

> *"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. <u>Na het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit is het niet meer geoorloofd de aanvraag nog te wijzigen en aan te vullen zonder dat een nieuw ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd, tenzij de wijziging van ondergeschikte aard is dan wel aannemelijk is dat daardoor geen derden worden benadeeld."</u>*
> [onderstreping onzerzijds VT, FH]

5.9. Uit bovenstaande overweging van de Afdeling volgt, samengevat, dat bij besluiten die worden genomen op een aanvraag waarop op grond van artikel 3.10 Wabo de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is - zoals in onderhavig geval aan de orde is – in beginsel moet worden besloten op de aanvraag 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 daarbij niet meer geoorloofd om de aanvraag nog te wijzigen zonder dat een nieuw ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd (tenzij de wijziging van de aanvraag van ondergeschikte aard is of aannemelijk is dat derden hierdoor niet worden benadeeld). Naar wij begrijpen is in dit geval echter nooit een ontwerpbesluit tot verlening van een vvgb ter inzage gelegd. Op grond van bovenstaande uitspraak betekent dit dat naar onze opvatting dat TP Solar de op 17 april 2020 ingediende aanvraag daarom nog kon wijzigen/aanvullen en hiervoor geen nieuwe aanvraag om omgevingsvergunning hoefde in te dienen.

<u>Argument AD II. Het plan voldoet niet aan de ruimtelijke ordening omdat het beleidskader Zonne-energie van 9 juli 2018 niet toegepast mag worden</u>

[14] ABRvS 21 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:717, r.o. 4.1.

5.10. In de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 stelt de raad zich op het standpunt dat het door TP Solar aangevraagde plan niet aan de 'ruimtelijke ordening' (bedoeld zal zijn *goede* ruimtelijke ordening) voldoet omdat het door de raad op in juni 2018 vastgestelde 'Beleidskader Zonne-energie' niet toegepast mag worden.

Juridische toetsing argument

5.11. Dit argument kan naar onze opvatting de juridische toets niet doorstaan. Ten eerste omdat door de raad niet wordt gemotiveerd waarom het Beleidskader niet van toepassing zou zijn.

5.12. Daarnaast merken wij op dat de raad in de ontwerpweigering van 8 juli 2024 tevens het volgende heeft opgemerkt:

> *"Door de immense wijziging van de omvang van het plan, zijn er nieuwe direct belanghebbenden. Deze belanghebbenden zijn niet allemaal gehoord in de plannen. Hiermee voldoet de aanvraag niet aan zorgvuldige participatie. In beleidskader Zonne-energie (juni 2018) staat in Hoofdstuk 7 dat goede participatie onder andere bestaat uit het vroegtijdig informeren van omwonenden en waar mogelijk te laten adviseren bij plannen. Geen goede participatie is een gegronde reden voor het college om de vergunning te weigeren, aldus het beleidskader."*
> [onderstreping onzerzijds VT, FH]

5.13. Uit bovenstaande passage volgt dat de raad van opvatting is dat de vvgb voor zonnepark Bekenschot onder meer niet verleend kan worden omdat dit in strijd zou zijn met de eisen die zijn opgenomen in hoofdstuk 7 van het door de raad in juni 2018 vastgestelde Beleidskader Zonne-energie. Hieruit volgt dat de raad de aanvraag van TP Solar dus wel degelijk heeft getoetst aan het Beleidskader Zonne-energie. Het eerder genoemde argument dat het door TP Solar aangevraagde plan niet aan de goede ruimtelijke ordening voldoet omdat het door de raad in juni 2018 vastgestelde 'Beleidskader Zonne-energie' niet toegepast mag worden, kan reeds hierom geen stand houden.

5.14. Ook in het voornoemd document 'toelichting ontwerpbesluit omgevingsvergunning zonnepark Bekenschot' van 19 december 2023 dat is opgesteld door de afdeling Ruimte van de gemeente Lochem, wordt opgemerkt dat het Beleidskader Zonne-energie van toepassing blijft op de door TP Solar ingediende aanvraag om omgevingsvergunning.[15] Zo is op pagina 8 van dit document het volgende opgenomen:

> *"Op 9 juli 2018 heeft de gemeenteraad van Lochem het Beleidskader zonne-energie vastgesteld, waarin o.a. randvoorwaarden zijn geformuleerd voor de landschappelijke inpassing van zonneparken en de participatiemogelijkheden voor inwoners.*
>
> *(…)*
> *De gemeenteraad heeft bepaald dat zodra er in de gemeente honderd hectare*

[15] Zie voetnoot 2.

zonneveld in een veldopstelling is gerealiseerd of in aanvraag is, het beleidskader wordt geëvalueerd. In het voorjaar van 2020 is de evaluatie van het beleidskader gestart. Het college van burgemeester en wethouders heeft besloten vanaf dat moment geen medewerking te verlenen aan nieuw aanvragen voor zonneparken tot aan het moment dat er een nieuw beleidskader is vastgesteld. Voor de aanvraag zonnepark Bekenschot is bepaald dat het Beleidskader zonne-energie (juni 2018) van toepassing blijft. De gemeente Lochem gaat aan de slag met een nieuwe beleidskader voor grootschalig zon en wind op het moment dat de milieunormen van de Rijksoverheid voor windenergie bekend zijn (naar verwachting in 2024).
[onderstreping onzerzijds VT, FH]

5.15. Deze mededeling is ook terug te vinden in de memo van het college aan de raad van 19 december 2023 voor de raadsvergadering van 29 januari 2024 (kenmerk memo: 2023-287037). Op pagina 2 van dit memo staat het volgende opgenomen:

"In 2018 heeft de gemeenteraad in het beleidskader zonne-energie afgesproken onder welke voorwaarden zonneparken aangelegd mogen worden. Een van de afspraken is, dat er een evaluatie zou plaatsvinden als er voor 100 hectare zonnepark een vergunning is verleend. Gezien deze voortgang richting de 100 hectare heeft het college op 19 mei 2020 besloten te starten met de evaluatie van het beleidskader. Daarbij heeft het college besloten vanaf dat moment geen medewerking meer te verlenen aan nieuwe aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een zonnepark. Dit geldt tot het moment dat er een nieuw beleidskader is vastgesteld. Voor de lopende aanvragen zonnepark Bekenschot en zonnepark Ampsen heeft het college besloten dat het Beleidskader zonne-energie (juni 2018) van toepassing blijft.
[onderstreping onzerzijds VT, FH]

5.16. Verder is op pagina 3 van voornoemd memo van het college aan de raad van 19 december 2023 voor de raadsvergadering van 29 januari 2024 (kenmerk memo: 2023-287037) een uitgebreide toetsing aan Beleidskader Zonne-energie opgenomen. Daarin wordt tevens geconcludeerd dat de aanvraag van TP Solar in overeenstemming is met het Beleidskader. Ter zake verwijzen wij naar hetgeen onder punt 1.3 op pagina 3 van memo is opgenomen en volledigheidshalve hieronder is weergegeven:

"1.3.De aanvraag is in overeenstemming met het beleidskader zonne-energie.

Het beleidskader zonne-energie bevat randvoorwaarden voor landschappelijke inpassing en participatie. Het voorgenomen project voldoet hieraan en is als volgt getoetst. Voor een onderbouwing daarvan is een notitie omgesteld. Samenvatting:

• A. Vroegtijdig informeren en adviseren. De initiatiefnemer heeft een communicatieaanpak opgesteld (zie bijlage 1). Ter uitvoering daarvan heeft een intensief communicatief traject plaatsgevonden met omwonenden. Het plan is meerdere malen aangepast. Zowel voor wat betreft de inrichting als de locatie. Een aantal omwonenden blijft tegen het plan. Zij zijn voornamelijk tegen de grootschaligheid van zonneparken.

• B. (Financiële) participatie. De initiatiefnemer heeft vooralsnog vijf manieren waarop inwoners en bedrijven in Lochem kunnen meeprofiteren van het beoogde zonnepark: tegemoetkoming panelen op eigen dak, omgevingsfonds, zonnepanelendelen.nl, lokale onderaannemers en stroom lokaal afnemen. Dit wordt in de vergunningsvoorwaarden opgenomen.

• C. Landschappelijke inpassing. De landschappelijke inpassing heeft een omvang 3 hectare. Met de aanleg van elementen als struweel, houtsingels, mantelzoomvegetatie en kruidenrijke graslanden is sprake van een zorgvuldige landschappelijke inpassing.

• D. Maximaal 25 jaar omgevingsvergunning. De vergunning is aangevraagd voor 25 jaar. De omgevingsvergunning zal dan ook worden verleend voor een periode van 25 jaar.

• E. Verwijderingsplicht. Het beoogde zonnepark wordt na 25 jaar afgebroken, afgevoerd en gerecycled. Een deel van de landschappelijke inpassing blijft behouden voor een blijvende bijdrage aan de landschappelijke structuur. Deze aspecten worden in de vergunningsvoorwaarden opgenomen.

• F. Maximale omvang zonnepark is 16 hectare: de omvang van het beoogde zonnepark bedraagt 13 hectare (10 hectare zonnepanelen en 3 hectare landschappelijke inpassing). Daarnaast wordt een ecologische verbindingszone gerealiseerd met een oppervlakte van 3 hectare. Van de landschappelijke inpassing valt een oppervlakte van circa 1 ha tevens onder de ecologische verbindingszone."
[onderstreping onzerzijds VT, FH]

5.17. Wij zien geen aanleiding om aan te nemen dat bovenstaande conclusie van het college onjuist is en de aanvraag van TP Solar niet zou voldoen aan het Beleidskader Zonne-energie. Verder merken wij op dat wij niet bekend zijn met een besluit van de raad waaruit volgt dat het Beleidskader is ingetrokken. Uit de website van de gemeente volgt wel dat de gemeente *'gaat werken aan nieuwe regels en randvoorwaarden voor het grootschalig opwekken van schone energie met zon en wind. Dit beleid wordt opgesteld als landelijk de nieuwe regels voor de volksgezondheid zijn vastgesteld voor grote windmolens.*[16] Voor zover ons bekend is dit nieuwe beleid nog niet door de gemeente vastgesteld. Op grond daarvan gaan wij ervan uit dat het Beleidskader nog steeds geldend beleid is. Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat de raad het beleid moet toepassen dat op dat moment geldt, dus 'ex nunc'.[17] Op grond hiervan dient het Beleidskader naar onze opvatting te worden toegepast.

<u>Argument AD II. De inzichten voor zon op land zijn veranderd. Door het Rijk is de Zonneladder aangepast.</u>

[16] Zie: Huidig beleid zonne-energie - gemeente Lochem
[17] ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:433.

5.18. In de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 stelt de raad zich, samengevat, op het standpunt dat het Rijk de zogeheten 'Zonneladder' heeft aangepast. In aanvulling merkt de raad op dat de minister van Klimaat en Energie in het najaar van 2023 heeft aangegeven dat er geen nieuwe zonneparken mogen komen op landbouwgrond en eerst onderzocht moet worden of er andere mogelijkheden (zoals daken, gevels, terreinen en objecten) zijn waarop zonnepanelen gerealiseerd kunnen worden.

Juridische toetsing argument

5.19. Dit argument kan naar onze opvatting de juridische toets niet doorstaan. Ter toelichting strekt het volgende.

5.20. De raad merkt naar onze opvatting terecht op dat het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, kort gezegd, afspraken hebben gemaakt over het multifunctioneel gebruiken van locaties voor de opwekking van zonne-energie. Uit de brief van 26 oktober 2023 die (toenmalig) minister van Binnenlandse Zaken, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening De Jonge aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, volgt dat daarbij eerst wordt gekeken of plaatsing op daken en gevels mogelijk is.[18] Daarna komen andere locaties in beeld, zoals parkeerplaatsen, stortplaatsen en langs wegen in beeld. Het gebruik van landbouw- en natuurgronden voor zonnepanelen is volgens de Kamerbrief niet langer gewenst. De raad gaat er echter aan voorbij dat in de Kamerbrief op dit standpunt uitzonderingen worden gemaakt voor initiatieven die al in een vergevorderd stadium zitten. Zo wordt hierover op pagina 3 van de Kamerbrief het volgende opgemerkt:

> *"Bijna alle regio's hebben in hun RES-bod 1.0 zon op landbouwgrond opgenomen. Daarin is een grote mate van verscheidenheid zichtbaar, evenals in het vervolg daarop. Projecten waarvan de participatietrajecten al in een vergevorderd stadium zijn en niet (helemaal) conform de aangescherpte voorkeursvolgorde zon zijn vormgegeven, kunnen doorgang vinden. Daar waar slechts sprake is van zoekgebieden en waar nog geen serieus vervolg aan is gegeven, geldt de aangescherpte voorkeursvolgorde zon. (…)*
>
> *Met deze afspraken hebben het Rijk en de koepels concrete stappen gezet om de aangescherpte voorkeursvolgorde zon in de praktijk te brengen en juridisch te verankeren in de provinciale verordeningen. Een belangrijk gevolg van deze afspraken is dat zonnepanelen op natuurgronden ongewenst zijn. Met deze aanpak is gekozen om afspraken te maken met medeoverheden, waardoor het opstellen van een instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) voor de voorkeursvolgorde zon niet nodig is nu de provincies hebben toegezegd hun eigen verordeningen, waar nodig, aan te passen aan de gemaakte afspraken. Hierbij zal rekening gehouden worden met initiatieven die nu al in een vergevorderd stadium*

[18] Het kenmerk van de brief is '2023-0000629635'. De brief is online raadpleegbaar via: Kamerbrief over aangescherpte voorkeursvolgorde zon | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

zijn om te voorkomen dat lopende lokale initiatieven stilvallen."
[onderstreping onzerzijds VT, FH]

5.21. Uit bovenstaande passages kan worden afgeleid dat de door het Rijk vastgestelde 'Zonneladder' niet van toepassing wordt verklaard op initiatieven die al in een vergevorderd stadium zitten en waar de participatietrajecten zich al in een vergevorderd stadium bevinden. Naar onze opvatting heeft TP Solar in haar zienswijze van 9 augustus 2024 over de ontwerpweigering vvgb van de raad, op goede gronden gemotiveerd waarom het zonnepark Bekenschot al in een vergevorderd stadium zit en dat het participatietraject zich eveneens in een vergevorderd stadium bevindt. Het nu door de raad genoemde argument dat de zonneladder van het Rijk onverkort van toepassing is op de aanvraag van TP Solar is naar onze opvatting te kort door de bocht en kan daarom geen stand houden.

Argument AD IV. Het plan is in strijd met het Landschapsontwikkelingsplan (LOP)

5.22. In de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 stelt de raad zich, samengevat, op het standpunt het door TP Solar aangevraagde plan in strijd is met het landschapsontwikkelingsplan ('LOP') van 26 augustus 2009 dat Lochem samen met de gemeenten Bronckhorst en Zutphen heeft opgesteld.[19] In de ontwerpweigering vvgb wordt opgemerkt dat het gebied waarin het plan is gesitueerd volgens het LOP in het deelgebied Lochemse Berg valt en als landschapstype 20e eeuwse heide- en veenontginningen heeft. Volgens het LOP is het open karakter kenmerkend voor dit deelgebied en landschapstype. Het zonneveld doet volgens de ontwerpweigering afbreuk aan dit open karakter en voldoet volgens de raad daarom niet aan de gewenste ontwikkelingen zoals in deze visie is beschreven.

Juridische toetsing argument

5.23. Dit argument zou naar onze opvatting de juridische toets kunnen doorstaan, mits het argument nader wordt onderbouwd. Ter nadere toelichting strekt het volgende.

5.24. In de zienswijze die TP Solar op 9 augustus 2024 heeft ingediend over de ontwerpweigering vvgb van de raad van 8 juli 2024, lijkt TP Solar niet te ontkennen dat in het LOP het open karakter als kenmerk voor het deelgebied wordt beschreven. TP Solar stelt in haar zienswijze echt wel dat het door haar aangevraagde zonnepark niet in strijd zou zijn met de waarden voor het deelgebied Lochemse Berg die op pagina 46 van het LOP als volgt zijn omschreven:

> Essentie van de landschapsontwikkelingsvisie voor dit deelgebied:
> - Behoud en accentuering van glooiende open enken
> - Vergroting biodiversiteit van de bossen op de Lochemse berg
> - Bescherming van de kwelgebieden aan de voet van de berg
> - Behoud openheid gebieden aan weerszijden van de berg

[19] Het Landschapsontwikkelingsplan uit 2009 is online raadpleegbaar via: Landschap - gemeente Lochem.

5.25. Samengevat stelt TP Solar dat bovengenoemde punten met name van toepassing zijn op het gebied dat op en direct nabij de Lochemse Berg is gelegen. Volgens TP Solar gelden bovengenoemde punten niet voor het plangebied waarin het zonnepark is voorzien, omdat dit plangebied op grote afstand van de Lochemse berg is gelegen. Ook zou een landschapsdeskundige van de gemeente het plan van TP Solar aan het LOP hebben getoetst en akkoord hebben bevonden, aldus TP Solar in haar zienswijze.

5.26. Naar onze opvatting dient de raad te motiveren waarom deze stelling van TP Solar niet juist is en waarom het plan wel degelijk in strijd is met het LOP, wil hij dit argument op goede gronden aan een besluit tot weigering van een vvgb ten grondslag kunnen leggen . In dat kader zou de raad kunnen verwijzen naar het 'advies zonnepark bekenschot' van 14 december 2022 dat is opgesteld door N+L landschapsontwerpers op verzoek van de Vereniging Hobama (Houd Landelijk Barchem Mooi en Aantrekkelijk), die ook een zienswijze heeft ingediend over de ontwerpweigering vvgb van de raad van 8 juli 2024.[20] N+L Landschapsontwerpers komt in haar advies namelijk tot de conclusie dat het plan van TP Solar in strijd is met het LOP. Daarbij wordt in het advies benadrukt dat dat volgende omschrijving op pagina 46 van het LOP het open karakter van het deelgebied Lochemse Berg benadrukt:

> *"De openheid van de dalen hoort bij de beleving van de berg. Dat geldt ook voor de 'landbouwdriehoek' ten westen van de berg, een open ontginningsgebied tussen de Lochemse Berg, het Groote Veld en de zone van de Baakse Beek en het gebied tussen Barchem en Ruurlo. In deze gebieden ligt het accent op de combinatie van grondgebonden natuurontwikkeling, leefbaarheid en <u>versterking van het landschap."</u>*
> [onderstreping onzerzijds, VT, FH]

5.27. Uit bovenstaande overweging kan worden afgeleid dat het open karakter van het deelgebied zich dus niet alleen beperkt tot het gebied dat op en direct nabij de Lochemse Berg is gelegen, zoals TP Solar in haar zienswijze stelt. In het advies van N+L Landschapsontwerpers wordt verder op pagina 14 opgemerkt dat voor bovengenoemd begrip 'versterking van het landschap' in het LOP op pagina 124 de volgende waarden genoemd:

- *Weids, open landschap;*
- *Ruimtemaat 500 á 1.000 m;*
- *Rationele verkaveling / blokvorming / langwerpig;*
- *Rechte wegen, meestal strakke bosrand of wegbeplanting in blikveld aanwezig;*
- *Vergezichten;*
- *Voornamelijk gras- en bouwland, soms heiderestanten;*
- *Weinig bebouwing los in de ruimte*

[20] Het rapport is online raadpleegbaar via: b_NL.IMRO.0262.buBekenschotBa-OV31_vvgb.pdf (p. 57 e.v.)

5.28. Verder merkt N+L Landschapsontwerpers in haar advies van 14 december 2022 op dat ongewenste ontwikkelingen in het deelgebied in het LOP op pagina 123 als volgt zijn beschreven:

- *Schaalverkleining;*
- *Grote volumes bos zonder open ruimtes;*
- *Overdadige, in het oog springende hekken;*
- *Uit de toon vallende detaillering;*
- *Kronkelige vormen.*

5.29. Op grond van het voorgaande concludeert N+L Landschapsontwerpers in haar advies van 14 december 2022 dat de open ruimte in het deelgebied Lochemse Berg in het LOP als zeer waardevol worden gezien. Vervolgens concludeert N+L Landschapsontwerpers op pagina 18 van haar advies dat het plan van het zonnepark op grond van de navolgende punten in strijd is met het LOP:

- *Dat er nadien geen sprake meer is van een weids en open landschap. De ruimte raakt versnipperd en raakt onderverdeeld in kleinere delen met maximaal 10 tot 15 hectare aaneengesloten.*
- *De gewenste ruimtemaat wordt niet meer behaald.*
- *Er nog wel sprake kan zijn van een kenmerkende rationele verkaveling. Het zonnepark als ook de panelen zelf lijken de verkaveling te volgen.*
- *Aan alle zijden zal het blikveld niet langer bezegeld zijn met een wegbeplanting of bosrand, maar met smalle houtsingels, struweelstroken of olifantengras. In alle gevallen gebiedsvreemde landschapsstructuren.*
- *Er is geen sprake meer van kwalitatieve vergezichten. Zowel van noord naar zuid als van oost naar west.*
- *Er is geen sprake meer van een aaneengesloten gras - en bouwland.*
- *Er is in zekere zin sprake van losse bebouwing in de ruimte*.

5.30. Bovenstaande argumenten uit het advies van N+L Landschapsontwerpers van 14 december 2022 zou de raad ten grondslag kunnen leggen aan het in de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 aangehaalde argument dat het zonnepark Bekenschot in strijd is met het LOP. Ons concrete advies aan de raad daarbij is wel om een landschapsdeskundige van de gemeente (of een externe landschapsdeskundige) bovengenoemde argumenten uit het advies van N+L Landschapsontwerpers nog eens (kritisch) te laten toetsen op de juistheid daarvan. Op die manier kan door een landschapsdeskundige beter beoordeeld worden of de door N+L Landschapsontwerpers aangehaalde punten inderdaad ten grondslag kunnen worden gelegd aan de stelling van de raad dat het plan van TP Solar in strijd is met het LOP. Dit argument zou de raad dan ten grondslag kunnen leggen aan de weigering van de vvgb. Deze landschapsdeskundige zou dan tevens ook de juistheid kunnen beoordelen van punten die TP Solar hierover in haar zienswijze naar voren heeft gebracht.

<u>AD V. hekken rondom zonnepark</u>

5.31. In de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 stelt de raad zich, samengevat, op het standpunt dat het door TP Solar aangevraagde plan een gevaar oplevert doordat er

hekken rondom het zonnepark worden geplaatst waar alleen kleine dieren doorheen kunnen. Volgens de raad zullen reeën hierdoor mogelijk een deel van hun trekroute kwijtraken. Dit kan desoriëntatie bij de dieren teweegbrengen. Volgens de raad leidt dit mogelijk tot extra verkeersongelukken op de Ruurloseweg. Volgens de raad blijkt uit plan onvoldoende dat hier onderzoek naar is gedaan en wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ongewenste gevolgen hiervan voorkomen worden.

Juridische toetsing argument

5.32. Naar onze opvatting kan dit argument vooralsnog de juridische toets niet doorstaan. Ter toelichting strekt het volgende.

5.33. De raad heeft dit argument ten eerste niet ondersteund met stukken waaruit blijkt dat er een kans bestaat dat reeën een deel van hun route kwijtraken als gevolg van het zonnepark en er daardoor een kans bestaat op extra ongelukken op de Ruurloseweg. Dit betekent dan ook dat de raad dit argument alsnog nader dient te motiveren.

5.34. In de ruimtelijke onderbouwing 'Zonnepark Bekenschot met EVZ' van 11 december 2023, die door TP Solar bij de in december 2023 doorgevoerde wijziging/aanvulling van de aanvraag om omgevingsvergunning van 17 april 2020 is gevoegd, wordt ook ingegaan op de gevolgen van het plan voor reeën.[21] Zo wordt op pagina 8 van de ruimtelijke onderbouwing hierover het volgende opgemerkt:

> *"Aan de oostzijde komt in het noordelijk deel een stevige houtsingel van 5-16 meter breed die aansluit op de relicten van een bestaande houtsingel, die deels wordt versterkt. In het zuidelijk deel wordt aan de Ruurloseweg een struweelstrook aangebracht. Gemeente Lochem geeft aan geen extra aantrekkende werking daarvan op reeën te verwachten (geen oversteek/ongevalrisico). Tussen struweel en wegrand wordt bloemrijk grasland ingezaaid, dat met intensief maaibeheer onaantrekkelijk wordt gemaakt voor reeën."*

5.35. In bovenstaande alinea uit de ruimtelijke onderbouwing wordt opgemerkt dat in het zuidelijk deel van het Zonnepark – aan de Ruurloseweg – een struweelstrook wordt aangebracht waarvan de gemeente Lochem zou hebben aangegeven dat daarbij geen extra aantrekkende werking op reeën (geen 'oversteek/ongeval') wordt verwacht. In aanvulling hierop wordt op pagina 9 van de ruimtelijke onderbouwing het volgende opgemerkt:

> *"Midden door het zonnepark park loopt van oost naar west een grootwildcorridor. Deze doorgang van ca. 20 meter breed met trechtervormige in/uitgangen voorkomt dat de hekwerken een obstakel zijn voor reeën, herten en ander groot wild in de omgeving. Het hekwerk aan weerszijden van de corridor wordt pluksgewijs begroeid met overblijvende inheemse klimplanten. Ook wordt pluksgewijs struweel aan de rand geplaatst. Voor deze corridor wordt geen bestaande beplanting verwijderd."*

[21] Online raadpleegbaar via: t_NL.IMRO.0262.buBekenschotBa-OV31.pdf.

5.36. Uit bovenstaande alinea uit de ruimtelijke onderbouwing volgt dat midden door het zonnepark (van oost naar west) een grootwildcorridor van 20 meter breed wordt gerealiseerd. Dit corridor dient te voorkomen dat de hekwerken van het zonnepark een obstakel zijn voor reeën, herten en ander groot wild in de omgeving. Uit bovenstaande alinea's uit de ruimtelijke onderbouwing volgt dat – anders dan de raad in de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 stelt – TP Solar onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen van het zonnepark voor reeën en de eventuele kans op verkeersongelukken. Uit pagina 8 van de ruimtelijke onderbouwing volgt dat volgens de gemeente geen aantrekkende werking van reeën op het zonnepark verwacht vanwege een struweelstrook die aan de zuidzijde van het zonnepark wordt aangebracht en een houtsingel die aan de oostzijde van het zonnepark wordt aangebracht.

5.37. De raad zal naar onze opvatting daarom alsnog moeten motiveren waarom dit standpunt van TP Solar en de door haar uitgevoerde onderzoeken onjuist zijn. Ons concrete advies aan de raad is om een (interne of externe) ecoloog (alsnog) in samenspraak met een verkeerskundige onderzoek te laten doen naar de gevolgen van het zonnepark voor reeën en de eventuele kans op verkeersongelukken. Bij deze onderzoeksvraag zou de raad naar onze opvatting ook hetgeen kunnen betrekken dat de Stichting Beheer en behoud Landgoed Foezelaorend (hierna: 'Stichting Landgoed Foezelaorend') over dit punt naar voren heeft gebracht in haar zienswijze van 26 augustus 2024 over de ontwerpweigering vvgb van de raad van 8 juli 2024. In bijlage 13 bij haar zienswijze heeft Stichting Landgoed Foezelaorend een e-mail bijgevoegd van de heer E. van der Grift, die als (senior) ecoloog werkzaam is bij de universiteit van Wageningen. De heer Van der Grift merkt allereerst op dat de locatie voor het zonnepark – midden in een ecologische corridor – zeer opmerkelijk is. Daarbij lijkt de heer Van der Grift ook te concluderen dat de bij het zonnepark beoogde wildcorridor veel te smal is, gezien de vuistregels die gehanteerd moeten worden bij het realiseren van een wildcorridor. Ter zake verwijzen naar onderstaande e-mail van de heer Van der Grift die als bijlage 13 bij de zienswijze van Stichting Foezelaorend is gevoegd:

BIJLAGE 13

Onderwerp: RE: Question via WUR.nl
Van: "Grift, Edgar van der" 5.1.2e
Datum: 13-10-2023 13:23
Aan: [redacted]

Beste [redacted]

Excuses, jouw email is even blijven liggen.
Dat klinkt als een zeer opmerkelijke locatiekeuze voor een zonnepark - midden in een ecologische corridor. Dat zou ik (niet snel) adviseren, ook al hebben zonneparken wellicht enige potenties voor het ontwikkelen van natuurwaarden. Als het gaat om een smalle, omheinde corridor voor ree van 18 m breed en 225 m lang: naar verwachting te smal voor frequent gebruik door ree. En het zou me ook niet verbazen als gebruik helemaal achterwege blijft. Bij ecoducten wordt vaak de vuistregel gebruikt: breedte/lengte = 0,5, dus als een ecoduct 100 m lang is, zal deze minimaal 50 m breed moeten zijn. Bij een corridor van 225 m lang zou je op basis van deze vuistregel dus uitkomen op een (minimale) breedte van 112,5 m. Behalve de dimensies spelen natuurlijk ook andere factoren die het gebruik van een dergelijke corridor (mede) bepalen, zoals gebruik door mensen/recreanten, jacht, inrichting, etc.

Vriendelijke groeten,

Edgar van der Grift
Senior Research Ecologist

5.38. Bovenstaande bevindingen van de heer Van der Grift kunnen naar onze opvatting aanleiding vormen voor de raad om hier nader onderzoek naar te laten doen door een (interne of externe) ecoloog. De ecoloog zou naar onze opvatting dan gevraagd kunnen worden om op basis van de bevindingen van de heer Van der Grift onderzoek te doen naar de volgende vragen:

I. Is er in het gebied rondom het zonnepark (veel) wild aanwezig is? En zo ja,:
II. Is het hoogst onwaarschijnlijk dat het bij het zonnepark te realiseren wildcorridor gebruikt zal worden door reeën (of ander wild) vanwege de te beperkte omvang van het corridor?

5.39. Indien bovenstaande vragen door de ecoloog positief worden beantwoord, dan zou de raad naar onze opvatting nog door een verkeerskundige moeten laten onderzoeken of als gevolg hiervan de verkeersveiligheid zodanig in het geding komt, dat de vvgb in redelijkheid niet kan worden verleend. Het aspect van de verkeersveiligheid is namelijk een aspect dat de raad volgens vaste rechtspraak van de Afdeling mag betrekken bij de beoordeling of een plan in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.[22] En zoals wij in hoofdstuk 4 van ons advies al schreven, kan een vvgb slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

AD VI. Onvoldoende participatie

5.40. In de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 stelt de raad zich, samengevat, op het standpunt dat de door TP Solar opgezette participatie niet is verbeterd ten opzichte van de participatie die is opgezet bij het indienen van de oorspronkelijke aanvraag op 17 april 2020.

Juridische toetsing argument

5.41. Naar onze opvatting kan dit argument vooralsnog de juridische toets niet doorstaan omdat de raad dit standpunt niet heeft onderbouwd. Ter nadere toelichting merken wij nog het volgende op.

5.42. In de zienswijze die TP Solar op 9 augustus 2024 heeft ingediend over de ontwerpweigering vvgb van de raad van 8 juli 2024, wijst TP Solar erop dat zij diverse inspraaksessies en openbare inloopavonden heeft georganiseerd. Een overzicht hiervan

[22] Zie bijv. ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:114 en ABRvS 20 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2021:2330.

heeft TP Solar ook op haar website opgenomen.[23] Dit volgt ook uit de verslagen van de informatiebijeenkomsten die u ons per e-mail van 3 december 2024 heeft toegestuurd. Uit de verslagen volgt dat de wijziging van de opstelling van het zonnepark, ten opzichte van de opstelling zoals die bij de oorspronkelijk aanvraag omgevingsvergunning op 17 april 2020 was ingediend, op de informatieavonden is besproken. Daarbij merkt TP Solar in haar zienswijze van 9 augustus 2024 op op dat zij verschillende wijzigingen in haar plan heeft doorgevoerd, naar aanleiding van door omwonenden geuite wensen. Het gaat volgens TP Solar dan bijvoorbeeld over wijzigen van de plancontouren, het vervangen van knotwilgen door struweel rondom het zonnepark en het toevoegen van olifantsgras bij het zonnepark. Op grond van het voorgaande dient de raad nader te motiveren waarom de door TP Solar opgezette participatie niet is verbeterd ten opzichte van de participatie die is opgezet bij het indienen van de oorspronkelijke aanvraag op 17 april 2020.

5.43. Verder wijzen wij erop dat het ontwerpbesluit weigering omgevingsvergunning en het ontwerpbesluit weigering verklaring van geen bedenkingen ter inzage hebben gelegen van 18 juli 2024 voor een periode van zes weken tot en met 28 augustus 2024, zodat een ieder hierover zienswijzen kon indienen. Naar onze opvatting is daarom niet gebleken dat het college niet op de juiste wijze toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in afdeling 3.4 van de Awb. Dat verschillende appellanten blijkens de door hun ingediende zienswijzen liever meer inspraak hadden willen hebben is misschien begrijpelijk, maar volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling heeft het college voldaan aan de eisen die de wet aan de voorbereiding van voornoemde ontwerpbesluiten plan heeft gesteld. Verder volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling tevens dat participatie geen onderdeel is van de wettelijk voorgeschreven voorbereidingsprocedure.

5.44. Tot slot merken wij op dat ons geen participatiebeleid van de gemeente Lochem bekend is waarin participatie-eisen zijn opgenomen waaraan TP Solar in dit geval aan moest voldoen. In het door de raad aangehaalde Beleidskader zonne-energie (van juni 2018) zijn enkel vormen van participatie beschreven en geen participatie-eisen.

5.45. Op grond van het voorgaande zijn wij van opvatting dat het in de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 door de raad ingenomen standpunt dat de door TP Solar opgezette participatie niet is verbeterd ten opzichte van de participatie die is opgezet bij het indienen van de oorspronkelijke aanvraag op 17 april 2020, onvoldoende is onderbouwd en geen stand kan houden gezien de vaste jurisprudentie van de Afdeling hierover.

AD VII. Wijziging omvang plan en nieuwe direct belanghebbenden

5.46. In de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 stelt de raad zich, samengevat, op het standpunt dat er door de ‘immense wijziging’ van de omvang van het plan voor het zonnepark, nieuwe direct belanghebbenden zijn ontstaan. Deze belanghebbenden zijn volgens de raad niet allemaal gehoord in de plannen. Hiermee voldoet de aanvraag volgens de raad niet aan zorgvuldige participatie. In het Beleidskader Zonne-energie (van juni 2018) staat volgens de raad in hoofdstuk 7 dat goede participatie onder andere

[23] Zie: Zonnepark Bekenschot | TPSolar.

bestaat uit het vroegtijdig informeren van omwonenden en waar mogelijk te laten adviseren bij plannen. Geen goede participatie is volgens de raad op grond van het Beleidskader Zonne-energie een gegronde reden voor het college om de vergunning te weigeren.

Juridische toetsing argument

5.47. Naar onze opvatting kan dit argument vooralsnog de juridische niet doorstaan. Ten eerste omdat de raad niet heeft onderbouwd waarom er nieuwe directe belanghebbenden zouden zijn ontstaan vanwege de door TP Solar doorgevoerde wijzigingen van het zonnepark.

5.48. Verder verwijzen wij naar hetgeen wij onder AD II (par. 5.10) van dit advies hebben opgenomen en waarin wij hebben toegelicht dat de raad in de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 tevens het standpunt heeft ingenomen dat het Beleidskader zonne-energie in onderhavig geval niet toegepast mag worden. Dat standpunt van de raad verhoudt zich niet met bovengenoemd standpunt van de raad dat het plan van TP Solar niet voldoet aan hoofdstuk 7 van het Beleidskader Zonne-energie. Tot slot verwijzen wij op dit punt naar hetgeen wij onder bovengenoemd punt VI. van dit advies hebben opgenomen en waarin wij hebben toegelicht dat het college in dit geval heeft voldaan aan de eisen die de wet aan de voorbereiding van het plan heeft gesteld en uit vaste rechtspraak van de Afdeling tevens volgt dat participatie geen onderdeel is van de wettelijk voorgeschreven voorbereidingsprocedure.

5.49. Op grond van het voorgaande komen wij dan ook tot de conclusie dat dit argument van de raad de juridische toets niet kan doorstaan.

AD VIII. Geen draagvlak voor zonnepark Bekenschot

5.50. In de ontwerpweigering vvgb van 8 juli 2024 stelt de raad zich, samengevat, op het standpunt dat er geen draagvlak is voor het zonnepark Bekenschot.

Juridische toetsing argument

5.51. Naar onze opvatting kan dit argument de juridische toets niet doorstaan. Ter toelichting strekt het volgende.

5.52. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat de enkele omstandigheid dat draagvlak zou ontbreken, geen dragend argument kan zijn voor het weigeren van planologische medewerking.[24] Een uitzondering op dit uitgangspunt geldt wanneer, bijvoorbeeld op grond van gemeentelijk beleid, van een initiatiefnemer kan worden verlangd dat hij (specifieke) inspanningen verricht die zijn gericht op het informeren van omwonenden en het verwerven of vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor de gewenste

[24] ABRvS 26 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2850, r.o. 5.1 en ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4209.

ontwikkeling. Het niet behoorlijk nakomen van zo'n verplichting kan voor het bestuursorgaan reden zijn de gewenste medewerking niet te verlenen.[25] Voor zover ons bekend heeft de gemeente Lochem geen beleid vastgesteld waarin is vastgelegd dat in dit geval een onderzoek naar de omvang van het draagvlak voor het zonnepark verricht moest worden. Omdat er geen gemeentelijk beleid is waaruit de verplichting blijkt dat draagvlak moet worden gezocht, kan de raad op grond hiervan niet besluiten om de gevraagde vvgb voor het zonnepark te weigeren. Zoals genoemd kan de raad de vvgb enkel weigering in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Het ontbreken van draagvlak kan volgens de jurisprudentie van de Afdeling geen reden zijn om planologische medewerking te weigeren.[26]

***

[25] ABRvS13 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3580.
[26] ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639, r.o. 5.

Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens geanonimiseerd op grond van:

Wet	Artikel	Omschrijving	Pagina's
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub e	De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	1, 25