

Omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken: een overzicht

Mr. E.M.N. Noordover & mr. C.M. Walgemoed, datum 15-10-2018

Datum

15-10-2018

Auteur

Mr. E.M.N. Noordover & mr. C.M. Walgemoed^[1]

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS36277:1

Vakgebied(en)

Omgevingsrecht / Omgevingswet

Milieurecht / Energie

Energieright / Energieopwekking

Energieright / Distributie

1. Inleiding

De opgave die op Nederland rust om te verduurzamen wordt onder meer ingevuld met zonne-energie. Deze opwekkingsmethode wordt bijvoorbeeld genoemd in het Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord, waarin door de sectortafel Elektriciteit voor de transitie naar een CO₂-vrij elektriciteitssysteem een groei aan hernieuwbare elektriciteit naar 84 TWh in 2030 wordt voorzien, te leveren door middel van wind op zee, wind op land én zonne-energie.

Welke omgevingsrechtelijke besluitvorming voor de plaatsing van zonnepanelen nodig is, hangt af van het soort project. Vindt de realisatie plaats op daken binnen een stedelijke omgeving of op agrarische gronden in het buitengebied? Dit artikel focust op de besluitvorming die komt kijken bij de tweede optie: de realisatie van een zonnepark (ook wel aangeduid als een zonneakker of zonneweide). Een zonnepark beslaat enkele tot vele hectare, waarbij het dus een groot oppervlak met bijhorende vraag aan ruimte heeft. Mede vanwege het grote oppervlak speelt bij de realisatie van een zonnepark al snel de vraag hoe dit te combineren is met ander grondgebruik, zoals agrarisch grondgebruik of infrastructuur zoals bij wegen of op dijken. Dit artikel staat dus niet expliciet stil bij de plaatsing van zonnepanelen op daken et cetera in een stedelijke omgeving, hoewel er zeker enige overlap bestaat bij de besluitvorming voor beide soorten projecten.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Eerst geven we een beknopt overzicht van het relevante beleidskader en doelstellingen, waarmee nut en noodzaak van zonne-energie wordt gegeven. Vervolgens gaan wij in op het belang van provinciale omgevingsverordeningen voor de realisatie van zonneparken in het buitengebied. Daarna bespreken wij enkele procedurele aspecten en gaan verder met de omgevingsrechtelijke besluitvorming, waarbij ook de milieueffectbeoordeling wordt besproken. Het artikel rondt af met enkel aandachtspunten voor de besluitvorming.

2. Beleid en doelstellingen: hoeveel zonne-energie?

De energietransitie naar een CO₂-vrij elektriciteitssysteem staat op zichzelf (wat ons betreft) niet ter discussie, hoogstens de wijze waarop deze transitie plaatsvindt. Hiervoor bestaat een veelheid aan (inter-)nationale afspraken en beleidsdocumenten waarin doelstellingen zijn vastgelegd. Wij benoemen hierna voor de besluitvorming omtrent zonne-energie relevante bronnen voor de doelstellingen en het bijbehorende beleid.^[2]

2.1 Doelstelling Parijs en Europa

In december 2015 was er een VN-klimaattop in Parijs: de *Conference of Parties*. Nederland heeft daar ingestemd met een nieuw VN Klimaatakkoord. Het akkoord heeft als doel de opwarming van de aarde beperken tot ruim onder 2 graden, met het streven deze tot 1,5 graad te beperken. Op 22 april 2016 heeft staatssecretaris Dijkema als voorzitter van de Europese Unie het Klimaatakkoord van Parijs ondertekend namens de 28 lidstaten van de Europese Unie. De Europese Unie heeft hiernaast bepaald dat er voor alle EU-landen bindende nationale doelen worden bepaald die ervoor moeten zorgen dat hernieuwbare energiebronnen voor 2020 20% van de EU-energie uitmaken.

2.2 Nederlandse doelstellingen

Nederland heeft voor de doelstelling op het gebied van duurzame energie aansluiting gezocht bij de taakstelling die in Europees verband is geformuleerd. Deze EU-taakstelling voor duurzame energie bedraagt voor Nederland 14% van het energiegebruik in 2020. De Nederlandse regering heeft met het Nationaal Energieakkoord, dat in september 2013 is gesloten, de Europese taakstelling voor Nederland verhoogd naar 16% in het jaar 2023. In 2023 moet dus 16% van het totale jaarlijkse energieverbruik afkomstig zijn uit duurzame energiebronnen.

Op basis van de Nationale Energieverkenning van 2017 lijkt Nederland de doelstelling om in 2020 14% van zijn energiebehoefte duurzaam op te wekken niet te halen. Die verkenning concludeert dat het aandeel duurzame energie dan op 12,4% ligt. Het doel om in 2023 een aandeel van 16% duurzame energie op te wekken, wordt naar verwachting wel gehaald.^[3] In het Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord is voorgesteld dat 35 TWh hernieuwbare energie op land in 2030 via windenergie en zonne-energie wordt gerealiseerd. Voor een goed begrip van de omvang van dat voorstel: in 2017 zou door middel van zon 2,1 TWh en door middel van windmolens 10,9 TWh zijn opgewerkt.^[4]

Op het niveau van het Rijk is geen concrete structuurvisie of anderszins nadere kadering van de doelstellingen voor zonne-energie aanwezig, in tegenstelling tot de realisatie van windenergie.^[5] Op provinciaal en gemeentelijk niveau zijn wel beleidsdoelstellingen geformuleerd. Ter illustratie kan worden gewezen op de Omgevingsvisie 2016-2019 van de provincie Groningen, waarin de provincie aangeeft het gebruik van zonne-energie te stimuleren. Daarbij zijn ruimtelijke inpassing en lokale participatie volgens de provincie van belang en is een ruimtelijk afwegingskader in de provinciale omgevingsverordening opgenomen.^[6] Een motie van het Tweede Kamerlid Dik-Faber waarin zij de regering verzoekt in samenspraak met decentrale overheden een zonneladder op te stellen voor de inpassing van zonne-energie, die als nationaal afwegingskader kan worden benut bij het opstellen van regionale energiestrategieën, is op 2 oktober 2018 aangenomen.^[7] Op welke wijze de regering aan deze motie gevolg geeft is nog onbekend.

3. Provinciale omgevingsverordeningen

De provinciale beleidsdoelstellingen voor zonne-energie kunnen zijn overgenomen in provinciale omgevingsverordeningen. Dit betreft bijvoorbeeld de verordening van de provincie Groningen^[8] en de provincie Noord-Holland.^[9] De verordening van provincie Noord-Holland schrijft bijvoorbeeld voor dat een zonnepark enkel mogelijk gemaakt kan worden bij omgevingsvergunning voor het gebruik in strijd met het bestemmingsplan, waarmee een zonnepark dus niet in een bestemmingsplan kan worden opgenomen.

Het belang van een provinciale verordening voor de realisatie van zonneparken blijkt onder meer uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) van 12 maart 2014, waarbij een bestemmingsplan werd vernietigd vanwege strijd met de provinciale verordening van de provincie Utrecht.^[10] Het bestemmingsplan maakte het mogelijk om zonnepanelen te plaatsen en hiertegen kwam LTO Noord op vanwege het onttrekken van agrarische gronden aan het buitengebied. Daarbij betoogde LTO Noord dat het plan in strijd was met de verordening, omdat geen verstedelijking van het landelijk gebied is toegestaan. De Afdeling bestuursrechtspraak merkte de realisatie van het zonnepark aan als verstedelijking zonder overwegend onbebouwd en groen karakter, waardoor het plan in strijd met de provinciale verordening was en werd vernietigd.

Een ander voorbeeld van het belang van een provinciale verordening voor de realisatie van een zonnepark, is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin een wijzigingsbevoegdheid in strijd met de provinciale verordening werd geoordeeld. Het bestemmingsplan maakte het mogelijk via een wijzigingsbevoegdheid een zonneweide toe te staan, mits deze onder meer op een zorgvuldige wijze landschappelijk wordt ingepast. De provinciale verordening stond echter geen bestemmingsplannen toe met een nieuw ruimtebeslag ten behoeve van, kort gezegd, niet functioneel aan het buitengebied gebonden functies. De Afdeling bestuursrechtspraak duidde de realisatie van grootschalige winning van zonne-energie als bron een niet functioneel aan het buitengebied gebonden functie en achtte derhalve de wijzigingsbevoegdheid in strijd met de verordening.^[11]

Een derde voorbeeld van het belang van een provinciale voor zonneparken een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 11 juli 2018. Het bestemmingsplan van de gemeenteraad van de gemeente Leeuwarden voorziet in een partiële herziening van een groot aantal bestemmingsplannen van de gemeente en dient ertoe belemmeringen voor het realiseren van zonne-energie- en zonnewarmteprojecten weg te nemen. De provinciale verordening bepaalt dat een bestemmingsplan alleen kan voorzien in zonneparken in het landelijk gebied nabij of aansluitend op bestaand stedelijk gebied. In de verordening zijn ter toelichting afstanden opgenomen waarbij nog sprake kan zijn van nabijheid. In het bestemmingsplan zijn deze afstanden niet neergelegd en de Afdeling bestuursrechtspraak overweegt dat het bestemmingsplan in zoverre in strijd is met de verordening.^[12]

In andere woorden: bij de realisatie van zonneparken in het buitengebied moet in de planologische besluitvorming rekening

worden gehouden met provinciale omgevingsverordeningen.

4. Welke procedure voor de besluitvorming?

Op de specifieke besluitvorming voor een zonnepark gaan we apart in; dit onderdeel van het artikel betreft de vraag welke procedures op deze besluitvorming van toepassing kunnen zijn.

4.1 Rijkscoördinatierегeling voor zonneparken

Bij een capaciteit van een zonnepark van ten minste 50 MW is de rijkscoördinatierегeling (RCR) op grond van de Elektriciteitswet 1998 ("E-wet") van toepassing. De RCR is van toepassing op de aanleg en uitbreiding van dit zonnepark, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net.^[13] Een zoektocht naar zonneparken die worden voorbereid aan de hand van de RCR levert enkel voorbeelden op waarbij de Minister van Economische Zaken en Klimaat de RCR juist buiten toepassing verklaart, omdat het zonnepark in beginsel aansluit bij het provinciale beleid, past binnen de regels omtrent zonneparken en omdat er al uitvoerige en constructieve overleggen tussen initiatiefnemers, de gemeente en de provincie zijn gevoerd.^[14]

4.2 Reguliere coördinatierегelingen

Als de capaciteit onder de 50 MW blijft, is er geen speciale procedure bij wet van toepassing. Welke procedure dan moet worden gevolgd, is afhankelijk van het voor te bereiden besluit. Wel kunnen provinciale staten of de gemeenteraad bij apart besluit de zogeheten provinciale of gemeentelijke coördinatierегeling van toepassing verklaren op de verwezenlijking van een zonnepark.^[15] Welke besluiten binnen de coördinatierегeling vallen, volgt bij de RCR uit het Uitvoeringsbesluit rijkscoördinatierегeling energie-infrastructuurproject^[16] of is op provinciaal en gemeentelijk niveau aan het bevoegd gezag om te bepalen.^[17] Er is veel winst te behalen met de toepassing van één van de genoemde coördinatierегelingen.

Het eerste voordeel van een coördinatierегeling ligt in de samenvoeging van de procedures voor de verschillende besluiten. Zonder coördinatierегeling zouden de besluiten de eigen voorgeschreven procedures moeten doorlopen. Een bestemmingsplan zou bijvoorbeeld eerst voor zienswijzen ter inzage liggen om vervolgens aangevochten te kunnen worden bij de Afdeling bestuursrechtspraak, terwijl een omgevingsvergunning voor het bouwen via bezwaar vervolgens naar de rechtbank en dan pas naar de Afdeling bestuursrechtspraak gaat. Onder de coördinatierегeling is dit simpeler: alle gecoördineerde besluitvorming volgt dezelfde procedure. Eerst gaat de besluitvorming in ontwerp ter inzage voor zienswijzen en daarna gaat de besluitvorming tegelijk voor beroep naar de Afdeling bestuursrechtspraak. In plaats van aparte procedures die zowel tot vertraging leiden als tot onduidelijkheid voor belanghebbenden ontstaat een overzichtelijke procedure die zowel voor het realiseren van het zonnepark als belanghebbenden duidelijkheid en tijdswinst oplevert.

Ten tweede kan, als een bestemmingsplan of inpassingsplan wordt voorbereid, de omgevingsvergunning voor bouwen sneller worden verleend. Zonder de coördinatierегeling moet eerst het plan in werking zijn getreden voordat de omgevingsvergunning voor bouwen kan worden verleend.^[18] De omgevingsvergunning voor bouwen wordt namelijk getoetst aan het geldende planologische regime en dit regime wijzigt pas nadat de beroepsprocedure tegen een planologisch besluit is verlopen (behoudens het starten van een voorlopige voorziening). Door de toepassing van de coördinatierегeling wordt de plicht om een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor bouwen aan te houden doorbroken en kan de omgevingsvergunning dus sneller worden verleend, namelijk direct na vaststelling van het bestemmingsplan.^[19] Aangezien een verleende omgevingsvergunning noodzakelijk is voor verkrijging van een SDE+-subsidie,^[20] kan de versnelling onder de coördinatierегeling het verschil maken voor een tijdige subsidieaanvraag.

4.3 Crisis- en herstelwet

Los van de mogelijkheid een coördinatierегeling toe te passen, is de Crisis- en herstelwet (Chw) van toepassing zijn op de besluitvorming voor het zonnepark. Besluiten vereist voor productie-installaties ten behoeve van de productie van zonne-energie zijn namelijk aangewezen als besluiten waarop afdelingen van de Chw van toepassing zijn.^[21] Als gevolg hiervan kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd en doet de bestuursrechter uitspraak binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn.^[22]

5. Welke omgevingsrechtelijke besluiten?

Voor het realiseren van een zonnepark kunnen meerdere omgevingsrechtelijke besluiten nodig zijn. Ten eerste van planologische toestemming voor het zonnepark, indien die onder het bestaande planologische regime niet bestaat. Daarnaast is de omgevingsvergunning essentieel en kan ook een natuurvergunning of -onthefing noodzakelijk zijn. Naast deze besluiten kunnen nog andere vergunningen van belang zijn, afhankelijk van de situatie, maar daarop gaan we nu niet in.

5.1 Planologische inpassing

5.1.1 Plan of omgevingsvergunning?

De eerste vraag die beantwoord moet worden voor de plaatsing van zonnepanelen is of dit past binnen het geldende planologische regime, veelal het bestemmingsplan van toepassing op de gronden.

Als het bestemmingsplan het zonnepark niet toestaat, dient eerst nog gekeken te worden naar mogelijke binnenplanse afwijkingmogelijkheden.^[23] Als de conclusie is dat het beoogde zonnepark niet mogelijk is binnen het bestaande bestemmingsplan, al dan niet met binnenplanse afwijking, moet het planologisch regime worden aangepast. Deze wijziging van het planologisch regime kan door middel van een wijziging van het bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor met het bestemmingsplan strijdig gebruik van de gronden plaatsvinden. Als het project wordt gerealiseerd met toepassing van de genoemde RCR uit de E-wet, wordt het bestemmingsplan vervangen door een inpassingsplan van het Rijk.^[24] Als een provincie het project mogelijk wil maken, dan kan hiertoe een provinciaal inpassingsplan worden opgesteld. Let wel, voor een provinciaal inpassingsplan moet een motivatie worden gegeven van het provinciaal belang.^[25] Hiervoor zou gebruikgemaakt kunnen worden van een provinciale omgevingsvisie of -verordening.^[26]

In plaats van het vaststellen van een plan kan ook een omgevingsvergunning voor gebruik van gronden in strijd met het bestemmingsplan worden verleend.^[27] Een belangrijk verschil tussen een bestemmingsplan en een omgevingsvergunning strijdig gebruik betreft de mogelijkheid om de omgevingsvergunning te verlenen voor een periode van maximaal tien jaar, waardoor de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is.^[28] Daarmee kan sneller een planologische toestemming voor het zonnepark worden verkregen en tegelijk sneller een omgevingsvergunning nodig voor de aanvraag om subsidie onder het Besluit stimulering duurzame energieproductie.^[29] Een voorbeeld van een tijdelijke omgevingsvergunning betreft een zonnepark te Coevorden. De Afdeling bestuursrechtspraak stelt dat het feitelijk mogelijk en aannemelijk is dat de zonneakker zonder onomkeerbare gevolgen na tien jaar kan worden verwijderd en dat het college daarom een omgevingsvergunning voor deze termijn heeft kunnen verlenen.^[30]

Ondanks voornoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is het wel de vraag of tijdelijke omgevingsvergunningen nog wel aantrekkelijk zijn voor zonneparken. De Algemene uitvoeringsregeling stimulering duurzame energieproductie, die het kader biedt voor de verlening van SDE+-subsidies voor duurzame projecten, is namelijk sinds kort gewijzigd om tijdelijke omgevingsvergunningen die zijn verleend op grond van artikel 2.12, eerste lid, sub a, onder 2^o Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ("Wabo") uit te sluiten voor verlening van een subsidie.^[31] Uit de toelichting bij deze wijziging blijkt dat de minister het van belang acht dat met het oog op de tijdige realisatie van projecten en de kosteneffectieve inzet van subsidiemiddelen, projecten vooraf over een vergunning beschikken voor tenminste de gehele looptijd van de subsidie. De looptijd van een SDE+-subsidie voor zonneparken bedraagt standaard vijftien jaar. Omdat dergelijke tijdelijke omgevingsvergunningen op grond van artikel 4, aanhef en elfde lid, van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht voor de duur van maximaal tien jaar mogen worden verleend, voldoen deze vergunningen hier per definitie niet aan. Daarom kunnen zonneparken die met een tijdelijke omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan mogelijk zijn gemaakt niet langer rekenen op SDE+-subsidie. Een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik op grond van artikel 2.12, eerste lid, sub a, onder 3 Wabo, waaraan op grond van artikelen 2.23 of 2.23a Wabo een termijn is verbonden, is in de Algemene uitvoeringsregeling stimulering duurzame energieproductie overigens niet uitgesloten van SDE+-subsidie.

5.1.2 Goede ruimtelijke ordening bij zonneparken

Zowel voor een bestemmingsplan als een omgevingsvergunning strijdig gebruik moet sprake zijn van een goede ruimtelijke ordening. In dit kader kan worden gewezen op de al eerder genoemde motie van de Tweede Kamer, waarin de regering wordt verzocht om een 'zonneladder' op te stellen.^[32] Deze zonneladder moet gemeenten en provincies richtlijnen bieden om te bepalen waar de ontwikkeling van zonne-energie gewenst is. Het benutten van daken en het zoveel mogelijk ontzien van landbouwgrond en natuur zullen daarbij de uitgangspunten vormen om de ruimte zo efficiënt mogelijk te benutten. Hierna komen enkele uitspraken aan bod die betrekking hebben op de planologische besluitvorming bij zonneparken om aan te geven welke aspecten daarin een rol kunnen spelen.

Bij een zonnepark te Sappemeer hebben zowel de Rechtbank Noord-Nederland als de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen dat niet voldoende was onderzocht of met het plan sprake was van een goede ruimtelijke ordening. Beide instanties overwogen dat het college de gevolgen van de gaswinning voor het woon- en leefklimaat bij zijn afweging had moeten betrekken.^[33] Nadat de rechtbank had bepaald dat het college opnieuw op de aanvraag diende te beslissen heeft het college opnieuw een omgevingsvergunning verleend. De ruimtelijke onderbouwing die ten aanzien van de gevolgen van gaswinning hieraan ten grondslag ligt doorstaat wel de toets van de Afdeling bestuursrechtspraak.^[34]

Een belangrijk aspect voor de ruimtelijke onderbouwing betreft het ruimtegebruik van de gronden waarop het zonnepark wordt gerealiseerd. Is na realisatie van het zonnepark dubbel ruimtegebruik mogelijk? Als dergelijk dubbel ruimtegebruik gewenst is, rijst de vraag of dit ook als zodanig expliciet moet worden genormeerd. Uit een uitspraak van de Rechtbank

Midden-Nederland kan worden opgemaakt dat als voor een goede ruimtelijke ordening het noodzakelijk is dat de gronden niet primair voor de realisatie van zonnepanelen mogen worden gebruikt, dit ook als zodanig moet zijn geborgd.^[35]

Aangezien een zonnepark afhankelijk is van zonne-uren voor de opwekking van elektriciteit, is het van belang de hoeveelheid schaduw tot een minimum te beperken.^[36] Dit is een aspect dat betrokken kan worden bij de vaststelling van een planologisch besluit voor een zonnepark zelf, maar dit speelt ook een rol bij nieuwe planologische besluitvorming voor de omgeving van een gerealiseerd zonnepark.^[37] Bij de vaststelling van een plan met mogelijke gevolgen voor een bestaand zonnepark moet de vraag worden gesteld welke effecten de nieuwe ontwikkelingen kunnen hebben op het bestaande zonnepark. Als er echter enkel plannen zouden bestaan tot ontwikkeling van een zonnepark, maar deze plannen zijn nog niet concreet, dan is er geen grond voor de stelling dat hiermee rekening moet worden gehouden. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft deze conclusie getrokken naar aanleiding van een betoog tegen een bestemmingsplan dat de mogelijkheid om een pand energieneutraal te beheren door middel van het opwekken van zonne-energie onmogelijk zou maken.^[38]

Bij de realisatie van installaties voor de opwekking van duurzame energie kan vanuit de overheid ook de vraag spelen naar de mogelijkheid om de omwonenden daarvan te laten delen in de lusten en niet alleen de lasten te laten dragen. Vooropstaat voornamelijk dat het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak geen ruimtelijk relevant element is.^[39] Uit een provinciale verordening kan echter wel de eis voortvloeien dat in de toelichting van een bestemmingsplan, dat voorziet in een zonnepark, de locatie van de opstelling en de omvang daarvan moet worden onderbouwd op grond van onder meer de mogelijkheid van participatie.^[40]

5.1.3 Landschappelijke inpasbaarheid en voorwaardelijke verplichtingen

Verder speelt de landschappelijke inpasbaarheid van een zonnepark een belangrijke rol bij de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan. Ten behoeve van een aanvaardbare impact van een zonnepark op de omgeving kan van een zonnepark worden verwacht een bepaalde uitvoering te realiseren door bijvoorbeeld een beplantingsplan. Dergelijke eisen moeten via een zogeheten voorwaardelijke verplichting worden geborgd, indien de realisatie daarvan noodzakelijk is voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het project. Ter illustratie kan worden gewezen op een omgevingsvergunning strijdig gebruik voor de realisatie van een zonnepark, waarbij een landschappelijk inpasingsplan en het op te stellen beplantingsplan niet waren geborgd. Door het college werd echter ter zitting nog verklaard dat deze stukken wel onderdeel uitmaakten van de ruimtelijke onderbouwing en de uitvoering noodzakelijk was voor de goede ruimtelijke inpasbaarheid van het zonnepark. Mede omdat de verleende omgevingsvergunning niet voorzorg in de verplichting het landschappelijk inpasingsplan en het beplantingsplan uit te voeren, werd de omgevingsvergunning vernietigd.^[41]

Ook bij de beoordeling van de landschappelijke effecten kan een provinciale verordening een rol spelen. Zo bevatte een provinciale verordening een regeling ter bescherming van de openheid van het Landschap Groene Hart. In het bestemmingsplan voor een zonnepark was geen regeling opgenomen ter bescherming en versterking van de kernkwaliteiten binnen het plangebied. Weliswaar was de maximaal toegestane hoogte van te plaatsen zonnepanelen beperkt tot 1,5 meter, maar daarmee was nog geen sprake van bescherming en versterking van de aanwezige kernkwaliteiten. Het plan voor het zonnepark werd uiteindelijk mede vernietigd doordat niet goed rekening was gehouden met de provinciale eisen omtrent de landschappelijke kwaliteiten van het gebied.^[42]

5.2 Bouwen van een bouwwerk

De zonnepanelen van een zonnepark zijn bouwwerken, waarvoor in principe een omgevingsvergunning voor bouwen noodzakelijk is.^[43] Via het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet is deze vergunningplicht echter voor specifieke gemeenten, waaronder Hoorn, Leeuwarden en Peel en Maas, komen te vervallen voor een periode van vijftien jaar na inwerkingtreding van een bestemmingsplan voor onder meer een paneel voor elektriciteitsopwekking op de grond of op een op de grond staand bouwwerk, mits voldaan aan enkele eisen. Daarnaast kunnen in het plan regels worden gesteld over het uiterlijk van de bouwwerken en kunnen beleidsregels worden opgenomen die betrekking hebben op redelijke eisen van welstand.^[44] Door de gemeenteraad van Leeuwarden is van deze bevoegdheid ook gebruikgemaakt, getuige een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak.^[45] Dit plan is door de Afdeling vernietigd, omdat, kort gezegd, de afstanden van de mogelijk gemaakte zonneparken tot het stedelijk gebied niet waren neergelegd. In paragraaf 3 bespreken wij deze uitspraak uitgebreider.

5.3 Zonnepark als inrichting

Een vergunning voor het oprichten van een inrichting is nodig, wanneer het zonnepark een inrichting is die als zodanig is aangewezen in bijlage I, onderdeel B of C van het Besluit omgevingsrecht (Bor). De eerste stap die voor deze beoordeling genomen moet worden is het bepalen of een zonnepark wel kwalificeert als een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer (Wm). Dit lijkt het geval te zijn, omdat het exploiteren van een zonnepark een bedrijfsmatige activiteit is en omdat een zonnepark op een vaste locatie staat, waardoor de begrenzing duidelijk is. Deze begrenzing hoeft niet te betekenen dat het

zonnepark door een hek of anderszins begrensd wordt, maar in de praktijk wordt nogal eens een heg rond een zonnepark geplaatst welke een natuurlijke begrenzing maakt. Tot slot vindt de activiteit, het opwekken van energie, met enige regelmaat plaats, omdat de activiteit in principe gedurende het hele jaar wordt verricht. De volgende stap die genomen moet worden, is bepalen of een zonnepark een inrichting is die te plaatsen is in een categorie inrichtingen die aangewezen is als vergunningplichtige inrichting in bijlage I, onderdeel B of C van het Bor. In categorie 20 van onderdeel C wordt in artikel 20.1, sub a onder 4 het omzetten van thermische energie in elektrische energie aangewezen als inrichting, maar niet als vergunningplichtige inrichting. Een zonnepark an sich is op basis daarvan dus geen vergunningplichtige inrichting. Wel zal voldaan moeten worden aan het Activiteitenbesluit en de -regeling, zoals ook (zonder al te veel toelichting) door de Rechtbank Overijssel op 15 november 2016 werd overwogen.^[46] Geluid van transformatorstations in een zonnepark dient dus te voldoen aan de geluideisen opgenomen in het Activiteitenbesluit.

Het oprichten van een zonnepark kan wel milieuvergunningplichtig zijn als het zonnepark onderdeel uit gaat maken van een andere, wel milieuvergunningplichtige inrichting. In artikel 1, sub c, van onder B van het Bor is bepaald dat inrichtingen in, op, onder of over een gesloten stortplaats als vergunningplichtige inrichtingen worden aangemerkt. In de praktijk komt het nogal eens voor dat een zonnepark op een gesloten stortplaats wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld in Budel op de gesloten bedrijfsstortplaats. Op deze wijze kan het wel voorkomen dat een zonnepark een vergunningplichtige inrichting is, waarvoor een omgevingsvergunning voor milieu geldt.

5.4 Vergunning of ontheffing onder de Wet natuurbescherming

Zonneparken worden veelal gerealiseerd in het buitengebied, vaak ook in gebieden die gebruikt worden voor agrarische doeleinden. Bij de realisatie kan dan de vraag rijzen of er overtredingen mogelijk zijn van de Wet natuurbescherming (Wnb) waarvoor ontheffing moet worden verleend, bijvoorbeeld vanwege het opzettelijk verstoren van diersoorten, beschadiging of vernieling van hun voortplantingsplaatsen of nesten of het verwijderen van beschermde plantensoorten. Of een dergelijke overtreding optreedt, is primair afhankelijk van de aanwezigheid van een wettelijk beschermde planten- of diersoort. Deze aanwezigheid dient door deskundigen te worden bepaald, hetgeen veelal gebeurt door bezoek ter plaatse van het gebied en bureauonderzoek.^[47] Als dergelijke soorten aanwezig zijn, rijst vervolgens de vraag of de handelingen die ten behoeve van het realiseren van het zonnepark worden verricht, zijn aan te merken als een overtreding van één van de wettelijke verbodsbepaling. Als dat het geval is, dan moet een ontheffing worden verkregen.

Behalve een ontheffing kan de aanleg van een zonnepark ook vergunningplichtig zijn onder de Wnb vanwege mogelijke effecten op een Natura 2000-gebied. Of daadwerkelijk een gebiedsvergunning nodig is, is eerst afhankelijk van de aanwezigheid van Natura 2000-gebieden nabij de beoogde locatie van het zonnepark dan wel of het zonnepark in een Natura 2000-gebied wordt gerealiseerd en de binnen dit gebied beschermde soorten en/of habitat. Vervolgens moet worden bepaald of de aanleg en exploitatie van het zonnepark tot effecten op het Natura 2000-gebied leidt. Een passende beoordeling is nodig als het vergunningplichtige zonnepark, al dan niet in combinatie met andere projecten of plannen, significante gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. Als op basis van objectieve gegevens, dus zonder nader onderzoek, kan worden vastgesteld dat er geen significante gevolgen optreden, kan de gebiedsvergunning verleend worden zonder passende beoordeling.^[48]

Uit de beschikbare jurisprudentie hebben wij geen voorbeelden kunnen vinden van ontheffingen of natuurvergunningen voor zonneparken. Wel wijzen wij op het belang tijdig inzicht te hebben op een eventuele ontheffing- of vergunningplicht door bijvoorbeeld het uitvoeren van een quick scan van het te gebruiken gebied. Als deze besluiten namelijk nodig zijn, dan ontstaat er een aanhaakverplichting met de aanvraag voor de omgevingsvergunning.^[49]

De aanvraag voor een soortenontheffing of gebiedsvergunning moet dan eerder of uiterlijk tegelijk met de aanvraag omgevingsvergunning worden ingediend. Als de aanvraag voor de toestemming onder de Wnb niet is gedaan uiterlijk bij de aanvraag omgevingsvergunning, dan kan de omgevingsvergunning niet worden verleend.^[50]

5.5 Is de realisatie van een zonnepark m.e.r.-(beoordelings)plichtig?

Voor de omgevingsrechtelijke besluitvorming voor een zonnepark kan het noodzakelijk zijn dat een milieueffectrapportage (m.e.r.) wordt verricht of een m.e.r.-beoordeling wordt gedaan. Of dit het geval is, moet worden beoordeeld aan de hand van onderdeel C dan wel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.). De eerste vraag die aan de hand van het Besluit m.e.r. beantwoord moet worden, is of het realiseren van een zonnepark valt onder één van de activiteiten opgenomen in kolom 1 van onderdeel C dan wel D. Het is vooralsnog niet duidelijk of dit het geval is.^[51]

In een uitspraak van 21 maart 2017 overwoog de Rechtbank Noord-Nederland dat een zonnepark kan worden aangemerkt als een landinrichtingsproject dan wel een wijziging of uitbreiding daarvan en dus onder categorie D9 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. valt. De drempelwaarde van 125 hectare was echter niet bereikt, omdat het project 117 hectare omvatte. Echter, bij de ruimtelijke onderbouwing is een vormvrije m.e.r.-beoordeling verricht.^[52] De Rechtbank Noord-Nederland overweegt foutief dat in zijn algemeenheid een omgevingsvergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, zoals het bestreden besluit, geen besluit is waarvoor op grond van categorie D9 een

m.e.r.-beoordeling hoeft te worden uitgevoerd. Onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. bepaalt echter dat een dergelijke omgevingsvergunning ook een besluit kan zijn waarvoor een m.e.r.-beoordeling uitgevoerd moet worden. Overigens merken wij op dat per 7 juli 2017 het Besluit m.e.r. is gewijzigd waardoor de vormvrije m.e.r.-beoordeling voor besluiten voor activiteiten beneden de grenswaarde is vervangen door de m.e.r.-beoordelingsplicht.^[53]

In een uitspraak van de Rechtbank Zwolle lag ook de vraag voor of de realisatie van het zonnepark valt onder de verplichting een milieueffectrapport op te stellen (m.e.r.-plicht) of een milieueffectbeoordeling uit te voeren (m.e.r.-beoordelingsplicht).^[54] De rechtbank loopt drie mogelijke activiteiten voor een dergelijke plicht na, namelijk:

- (i) een landinrichtingsproject (categorie D 9), maar de rechtbank acht hiervan alleen sprake bij grootschalige ontwikkelen in het buitengebied. De omvang van deze activiteit, namelijk op een perceel van 4,3 ha, is volgens de rechtbank te gering om hieronder te vallen;
- (ii) een stedelijk ontwikkelingsproject (categorie D 11.2), maar de rechtbank acht het zonnepark wederom vanwege de geringe omvang daarvan niet als zodanig aan te merken;
- (iii) een industriële installatie voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water (C 22.1/D 22.1), maar de rechtbank ziet in het gebruik van het woord 'en' een beperking in de reikwijdte van deze activiteit tot die installaties die alle drie de zaken produceert.

Wij beperken ons tot twee kanttekeningen bij deze overwegingen. Ten eerste wijzen wij op de hiervoor opgenomen uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland waarin een zonnepark wel als een landinrichtingsproject als m.e.r.-beoordelingsplicht aangemerkt. Ten tweede is zowel in de bijlage bij de m.e.r.-richtlijn als in het Besluit m.e.r. vaker enkel 'en' opgenomen bij de activiteiten, bijvoorbeeld "Steengroeven, dagbouw mijnen en turfwinning (niet onder bijlage I vallende projecten)" of "Industriële installaties voor de fabricage van papier en karton (niet onder bijlage I vallende projecten)". Als de lezing van de rechtbank wordt gevolgd, kan opeens een beperking ontstaan van de reikwijdte van de m.e.r.-plicht voor verschillende activiteiten (daargelaten de vraag of überhaupt een industriële installatie voor de productie van elektriciteit, stoom én warm water bestaat). Het is dan ook de vraag of de lezing van de rechtbank omtrent de afwezigheid van een m.e.r.- (beoordelings)plicht juist is.

6. Afronding

In dit artikel hebben wij aan de hand van beleid, regelgeving en uitspraken van rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak een overzicht gegeven van de diverse aspecten die aan de orde kunnen komen bij de omgevingsrechtelijke besluitvorming voor zonneparken. Afgemeten aan het aantal bekendmakingen van besluiten voor zonneparken en de Energiedoelstellingen van Nederland verwachten wij een flinke toename in het aantal zonneparken en, als negatief bijverschijnsel, ook in het aantal juridische procedures daaromtrent.^[55] In deze procedures blijven de provinciale omgevingsverordeningen een belangrijke rol spelen. De omgevingsvergunningen voor tijdelijk strijdig gebruik zullen naar verwachting daarentegen minder vaak voorkomen door de wijziging van de subsidieregeling, waardoor deze vergunningen niet meer voor subsidie in aanmerking komen. Wat mogelijk wel vaker aandacht zal krijgen, zijn de mogelijke ecologische effecten van zonneparken. Als laatste zal duidelijkheid moeten ontstaan over de eventuele plicht een m.e.r.-beoordeling te verrichten voor een zonnepark.

Voetnoten

[\[1\]](#)

Erwin Noordover en Neeltje Walgemoed zijn beiden werkzaam als advocaat bij Stibbe te Amsterdam.

[\[2\]](#)

Zie ter illustratie ook het overzicht van de wetenschappelijke stand van zaken en de (inter-)nationale kaders over klimaatverandering in de uitspraak van de Rechtbank Den Haag inzake *Stichting Urgendal de Staat der Nederlanden*, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 en de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591.

[\[3\]](#)

Energieonderzoek Centrum Nederland, Nationale Energieverkenning 2017.

[\[4\]](#)

www.energieakkoordser.nl/nieuws/2017/meer-duurzame-stroom-opgewekt-in-2017.aspx.

[\[5\]](#)

Op 13 maart 2012 heeft het kabinet de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte vastgesteld, waarna op 28 maart 2014 als uitwerking daarvan de Structuurvisie Wind op Land is vastgesteld; zie ook E.M.N. Noordover & A. ten Veen, 'Gaan de wiken sneller draaien met de Structuurvisie wind op land?', *BR* 2013/89.

[6]

Omgevingsvisie provincie Groningen 2016-2020, par. 13.2.1.

[7]

[Kamerstukken II 2018/19, 32813, 204.](#)

[8]

Algemeen verbindend voorschrift van Provinciale Staten van de provincie Groningen houdende ruimtelijke ordening Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016, artikel 2.42.

[9]

Verordening van de Provinciale Staten van de provincie Noord-Holland houdende regels omtrent ruimtelijke ordening Provinciale Ruimtelijke Verordening, artikel 32a.

[10]

ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:902, r.o. 7-9.

[11]

ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:982, r.o. 7.

[12]

ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2338, r.o. 12.

[13]

Artikel 9b, lid 1 onder b Elektriciteitswet 1998.

[14]

Stcrt. 2016, 36.161; *Stcrt.* 2017, 50.663; *Stcrt.* 2018, 37.499.

[15]

Artikelen 3.30-3.32 Wet ruimtelijke ordening voor de gemeentelijke coördinatie-regeling en artikelen 3.33-3.34 voor de provinciale coördinatie-regeling.

[16]

Artikel 9d, lid 1 E-wet juncto artikel 1, lid 1 Uitvoeringsbesluit rijkscoördinatie-regeling energie-infrastructuurproject.

[17]

Artikel 3.30, lid 1 Wro en 3.33, lid 1 Wro.

[18]

Artikel 2.10, lid 1 sub c Wabo.

[19]

Artikel 3.30, lid 3 Wro.

[20]

Artikel 56, lid 6 Besluit stimulering duurzame energieproductie juncto artikel 2, lid 1 Algemene uitvoeringsregeling stimulering duurzame energieproductie.

[21]

Bijlage I, artikel 1.1, Crisis- en herstelwet.

[22]

Artikel 1.6a respectievelijk artikel 1.6, lid 4 Crisis- en herstelwet.

[23]

Artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 1 Wabo.

[24]

Artikel 3.28 Wro.

[25]

Artikel 3.26 Wro.

[26]

Zie bijv. ABRvS 11 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1281.

[27]

Artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 3 Wabo.

[28]

Artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 2 Wabo juncto artikel 2.7 Bor juncto artikel 4, lid 11 Bijlage II Bor.

[\[29\]](#)

Aangezien bij de aanvraag om subsidie een omgevingsvergunning moet worden overlegd, zie artikel 56, lid 6 Besluit stimulering duurzame energieproductie juncto artikel 2, lid 1 Algemene uitvoeringsregeling stimulering duurzame energieproductie; zie over subsidieverlening o.a. E.M.N. Noordover & A. Drahmman, 'Subsidies voor duurzame initiatieven', *Bb* 2018/33; K.L.G. Berger & W.L.J. Kremer, 'Zonnepanelen: stimuleringsmaatregelen en verhuurscenario's', *BR* 2017/19.

[\[30\]](#)

ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1112; zie ook Rb. Overijssel 19 september 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:3422.

[\[31\]](#)

Artikel 2, lid 4 Algemene uitvoeringsregeling stimulering duurzame energieproductie; *Stcrf.* 2018, 53028.

[\[32\]](#)

[Kamerstukken II 2018/19, 32813, 204.](#)

[\[33\]](#)

ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2122, r.o. 6 en Rb. Noord-Nederland 21 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:1061, r.o. 7.7.

[\[34\]](#)

ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2122, r.o. 17.

[\[35\]](#)

Rb. Midden-Nederland 17 augustus 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:6084, r.o. 19.

[\[36\]](#)

Zie hierover ook 'Grondgebonden zonneparken. Verkenning naar de afwegingskaders rond locatiekeuze en ruimtelijke inpassing in Nederland' uit 2016 van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, p. 3.

[\[37\]](#)

Daargelaten mogelijke privaatrechtelijke discussies, zie S.C.A. Nierop, 'Zonnerechten. Zonne-energie uit de privaatrechtelijke schaduw', *WPNR* 2013/6957, p. 15-21.

[\[38\]](#)

ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2458, r.o. 24.

[\[39\]](#)

ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1747; ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702.

[\[40\]](#)

ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2338, r.o. 10.

[\[41\]](#)

Rb. Midden-Nederland 17 augustus 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:6084.

[\[42\]](#)

ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:902.

[\[43\]](#)

Artikel 2.1, lid 1 Wabo; zie ABRvS 10 juli 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6746.

[\[44\]](#)

Artikel 7j Besluit Chw.

[\[45\]](#)

ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2338, r.o. 12.

[\[46\]](#)

Rb. Overijssel 15 november 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4490, r.o. 3.2.

[\[47\]](#)

Zie bijv. ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702.

[\[48\]](#)

ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2245.

[\[49\]](#)

Artikel 2.1, lid 1, sub i Wabo juncto artikel 2.2aa, Bor.

[\[50\]](#)

Artikel 2.7, lid 1 Wabo; ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:12.

[\[51\]](#)

Artikel 2 Besluit mer.

[\[52\]](#)

Rb. Noord-Nederland 21 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:1061, r.o. 6.

[\[53\]](#)

Stb. 2017,175.

[\[54\]](#)

Rb. Overijssel 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3422.

[\[55\]](#)

Zie ook J.W. Zundert, 'Windmolens, wind- en zonneparken', *BR* 2018/56 over procedures tegen zonneparken.