

ECLI:NL:RVS:2019:2770

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	14-08-2019
Datum publicatie	14-08-2019
Zaaknummer	201807860/1/A1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBOVE:2018:3422, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 september 2017 heeft het college aan [vergunninghoudster] een omgevingsvergunning verleend ten behoeve van het aanleggen van een tijdelijk zonnepark met trafostations op het perceel, kadastraal bekend gemeente Staphorst, sectie AP, nummer 1147, aan de [locatie 1] te Rouveen (hierna: het perceel).
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2019-0150 ABkort 2019/417 Module Ruimtelijke ordening 2019/8223 Milieurecht Totaal 2019/7019 NJB 2019/1999 JOM 2019/845 JM 2019/127 met annotatie van Wagenmakers, A. BR 2019/86 met annotatie van S.M. Schipper, E.P. Euverman AB 2019/523 met annotatie van T. Groot M en R 2019/127 met annotatie van mr. R.H.W. Frins

Uitspraak

201807860/1/A1.

Datum uitspraak: 14 augustus 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Groenrecycling Rouveen B.V., gevestigd te Rouveen, gemeente Staphorst,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 19 september 2018 in zaak nr. 18/689 in het geding tussen:

Groenrecycling Rouveen

en

het college van burgemeester en wethouders van Staphorst.

Procesverloop

Bij besluit van 27 september 2017 heeft het college aan [vergunninghoudster] een omgevingsvergunning verleend ten behoeve van het aanleggen van een tijdelijk zonnepark met trafostations op het perceel, kadastraal bekend gemeente Staphorst, sectie AP, nummer 1147, aan de [locatie 1] te Rouveen (hierna: het perceel).

Bij besluit van 22 maart 2018 heeft het college het door Groenrecycling Rouveen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 september 2018 heeft de rechtbank het door Groenrecycling Rouveen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Groenrecycling Rouveen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Groenrecycling Rouveen en het college hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 februari 2019, waar Groenrecycling Rouveen, vertegenwoordigd door mr. C.G.J.M. Termaat, advocaat te Den Bosch en [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. A.J. Pronk en mr. R.A. Brunner, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [vergunninghoudster] heeft een omgevingsvergunning aangevraagd om tijdelijk een zonnepark met ongeveer 22.500 zonnepanelen en enkele trafostations te realiseren. Het is de bedoeling dat met een zonnepark van dergelijke omvang stroom kan worden opgewekt voor ongeveer 2.000 huishoudens. Het gaat om een park met een omvang van 4,3 ha.

Het bouwen en gebruiken van het zonnepark is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied Staphorst". Het college heeft met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) omgevingsvergunning verleend voor de duur van tien jaar gerekend vanaf de dag dat de vergunning in werking is getreden, met dien verstande dat het zonnepark en de trafostations binnen twee maanden na het verstrijken van de instandhoudingstermijn verwijderd dienen te zijn.

Groenrecycling Rouveen heeft zich toegelegd op het recyclen van groenafval en beschikt daarvoor over een terrein aan de [locatie 2] te Rouveen waar groenafval in de open lucht wordt opgeslagen. Dit opslagterrein ligt vlakbij de beoogde locatie van het zonnepark. Groenrecycling vreest dat de vestiging van het zonnepark en andere toekomstige ontwikkelingen op het perceel in de nabijheid van haar inrichting tot beperkingen voor haar bedrijfsvoering kunnen leiden.

Wettelijk kader

2. Artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo luidt:

"Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

[...],

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan [...]."

Artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a en onder 2°, luidt:

"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen."

Artikel 2.7 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) luidt:

"Als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet worden aangewezen de categorieën gevallen in artikel 4 van bijlage II."

Artikel 4 van bijlage II van het Bor luidt:

"Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

[...]

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar."

Artikel 5, zesde lid, luidt:

"Artikel 4, onderdelen 9 en 11, is niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer)."

In kolom 1 van categorie 9 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer wordt een landinrichtingsproject dan wel een wijziging of uitbreiding daarvan genoemd.

In kolom 1 van categorie 11.2 van onderdeel D wordt de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen genoemd.

In kolom 1 van categorie 22.1 van onderdeel D wordt de oprichting, wijziging of uitbreiding van een industriële installatie bestemd voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water genoemd.

Artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Bor

3. Groenrecycling Rouveen betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college door toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a en 2°, van de Wabo tijdelijk omgevingsvergunning mocht verlenen. Volgens haar staat artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Bor daaraan in de weg omdat hier sprake is van een landinrichtingsproject als bedoeld in kolom 1, categorie 9, onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer.

Groenrecycling Rouveen betoogt daarnaast dat de rechtbank niet heeft onderkend dat sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie 11.2, van onderdeel D, van kolom 1 van de bijlage bij het Besluit mer. Daartoe voert Groenrecycling Rouveen aan dat op het perceel in de tweede fase van het project een autostalling dan wel parkeergarage, parkeerterrein, kantoor en werkplaatsen zullen worden gerealiseerd. Zij verwijst daarbij naar de uitspraak van de Afdeling van 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1192.

Verder betoogt Groenrecycling Rouveen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat kolom 1 van categorie 22.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer cumulatief is. De rechtbank heeft volgens haar niet onderkend dat deze categorie niet alleen van toepassing is als sprake zou zijn van een industriële installatie waar zowel elektriciteit als ook stoom en warm water wordt geproduceerd.

3.1. De Afdeling stelt voorop dat het antwoord op de vraag of het zonnepark onder een van de hiervoor genoemde categorieën valt in dit geval uitsluitend van belang is voor de beantwoording van de vraag of het college met toepassing van artikel 4 van het Bor omgevingsvergunning kan verlenen. Indien het zonnepark aangemerkt kan worden als een landinrichtingsproject, stedelijk ontwikkelingsproject of een industriële installatie waar elektriciteit, stoom en warm water wordt geproduceerd kan de omgevingsvergunning uitsluitend met artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a, onder 3°, van de Wabo worden verleend en is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing.

Landinrichtingsproject

3.2. De rechtbank heeft in hetgeen door Groenrecycling Rouveen is aangevoerd in beroep terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het realiseren van het aangevraagde zonnepark aangemerkt dient te worden als een landinrichtingsproject als bedoeld in het Besluit mer. De rechtbank heeft terecht overwogen dat niet elke ontwikkeling in het buitengebied een landinrichtingsproject betreft. De thans voorgestelde tijdelijke functiewijziging van 4,3 hectare heeft onvoldoende substantieel karakter om aangemerkt te kunnen worden als een landinrichtingsproject als bedoeld in het Besluit mer.

Stedelijk ontwikkelingsproject

3.3. In de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit omgevingsrecht (Stb. 2011, 102, p. 51) is nader toegelicht waarom het begrip "stadsproject" in categorie D 11.2 van de bijlage bij het Besluit Mer wordt gewijzigd in "stedelijk ontwikkelingsproject". In de toelichting staat: "Thans wordt gekozen voor «stedelijke ontwikkeling», waarbij de categorieën D 11.1 en D 11.2 worden gecombineerd in de nieuwe categorie D 11.2. Bij een stedelijk ontwikkelingsproject kan het gaan om bouwprojecten als woningen, parkeerterreinen, bioscopen, theaters, sportcentra, kantoorgebouwen en dergelijke of een combinatie daarvan. Er kan overigens geen misverstand over bestaan dat ook «dorpen» hieronder vallen. Wat «stedelijke ontwikkeling» inhoudt kan van regio tot regio verschillen. Van belang hierbij is of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen zijn. Indien bijvoorbeeld een woonwijk wordt afgebroken en er komt een nieuwe voor in de plaats, zal dit in de regel per saldo geen of weinig milieugevolgen hebben. Bij een uitbreiding zal er eerder sprake kunnen zijn van aanzienlijke gevolgen." Met de wijziging van het begrip "stadsproject" naar "stedelijk ontwikkelingsproject" is derhalve niet beoogd een andere uitleg te geven aan deze categorie. Uit de voormelde voorbeelden en de in de bijlage bij de richtlijn gekozen term "stadsproject" kan worden afgeleid dat daarbij wordt gedacht aan een versterking of urbanisering van het gebied. Het realiseren van het onderhavige zonnepark kan naar het oordeel van de Afdeling, gelet ook op de in de nota van toelichting genoemde voorbeelden, niet gelijk worden gesteld met dergelijke ontwikkelingen. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de gevolgen voor het milieu van dit zonnepark in de kern beperkt zijn tot visuele hinder en landschappelijke aantasting. De enkele omstandigheid dat [vergunninghouder] volgens Groenrecycling Rouveen van plan is een autostalling, parkeergarage, parkeerterrein, kantoor en werkplaats te bouwen waarboven de vergunde zonnepanelen zullen worden herplaatst, betekent niet dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het realiseren van het zonnepark geen stedelijk ontwikkelingsproject is. In deze procedure is uitsluitend het realiseren van een zonnepark aan de orde en indien in de toekomst ontwikkelingen worden aangevraagd voor het perceel kan Groenrecycling Rouveen daar in die procedure tegen opkomen.

In hetgeen Groenrecycling Rouveen heeft aangevoerd in hoger beroep ziet de Afdeling gelet op het voorgaande geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat het zonnepark niet kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in categorie D 11.2 van de bijlage bij het Besluit mer. Daarbij merkt de Afdeling op dat het voorgaande onverlet laat dat aan de orde gestelde milieugevolgen in de procedure omtrent verlening van de omgevingsvergunning dienen te worden afgewogen door het college.

Industriële installatie

3.4. Ten slotte dient de vraag of het zonnepark aangemerkt kan worden als een industriële installatie bestemd voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water als bedoeld in categorie D 22.1 van de bijlage bij het Besluit mer te worden beantwoord. Daargelaten of de rechtbank terecht heeft overwogen dat "elektriciteit, stoom en warm water" uit categorie D 22.1 van de bijlage bij het Besluit mer cumulatief moet worden uitgelegd, is de Afdeling van oordeel dat het onderhavige zonnepark niet kan worden aangemerkt als zo'n industriële installatie. Daarbij acht de Afdeling van belang dat uit de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit mer 1994 (Stb. 1994, 224, p. 80) kan worden opgemaakt dat het bij deze activiteit gaat om centrales waarbij een brandstof, bijvoorbeeld fossiele brandstoffen, wordt ingezet om elektriciteit op te wekken.

3.5. Die uitleg is in overeenstemming met de systematiek van de Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling op 16 april 2014 gewijzigd door Richtlijn 2014/52/EU (PbEU 2014, L 124) (hierna: de MER-richtlijn), waarvan het Besluit mer een implementatie is. In Bijlage I bij de MER-richtlijn, onder 2, zijn twee typen van energieopwekking aangewezen als mer-plichtig, te weten enerzijds thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties met een warmtevermogen van ten minste 300 megawatt, en anderzijds kerncentrales. Vervolgens worden in Bijlage II, categorie 3, onder het kopje "Energiebedrijven" als mer-beoordelingsplichtig, onder meer, aangewezen:

(a) industriële installaties voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water (niet onder bijlage I vallende projecten),

(h) installaties voor de productie van hydro-elektrische energie en

(i) installaties voor de winning van windenergie voor de energieproductie (windturbineparken).

Gezien de toevoeging "niet onder bijlage I vallende projecten" gaat het naar het oordeel van de Afdeling bij de in Bijlage II, categorie 3, onder a, als mer-beoordelingsplichtig aangewezen industriële installaties voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water, om dezelfde installaties als de thermische installaties en andere verbrandingsinstallaties waarop Bijlage I, onder 2, betrekking heeft. Alle installaties uit Bijlage I, onder 2, die niet voldoen aan de daar genoemde grenswaarde van 300 megawatt en dus niet mer-plichtig zijn, zijn mer-beoordelingsplichtig. Dat het om hetzelfde type installaties gaat, blijkt ook uit het feit dat installaties voor de productie van hydro-elektrische energie en windenergie in Bijlage II, categorie 3, onder h en i, afzonderlijk zijn aangewezen als mer-beoordelingsplichtig. Die aanwijzing zou overbodig zijn als ieder type installatie voor de productie van elektrische energie per definitie al in Bijlage II, categorie 3, onder a, als mer-beoordelingsplichtig zou zijn aangewezen.

3.6. Gezien het voorgaande gaat het bij een industriële installatie bestemd voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water als bedoeld in bijlage II, onder a, van de MER-richtlijn, en in de daarop gebaseerde categorie D 22.1 van de bijlage bij het Besluit mer, om thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties.

Een zonnepark is geen thermische (verbrandings)installatie. In een zonnepark wordt immers geen thermische energie opgewekt of gebruikt voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water, maar wordt stralingsenergie (zonlicht) rechtstreeks omgezet in elektrische energie. Een zonnepark is dus niet een industriële installatie voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water als bedoeld in categorie D 22.1 van de bijlage bij het Besluit mer.

Het betoog faalt.

Instandhoudingstermijn

4. Groenrecycling Rouveen betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat niet aan de instandhoudingstermijn van 10 jaar kan worden voldaan zodat het college om die reden geen tijdelijke omgevingsvergunning mocht verlenen. Groenrecycling Rouveen voert hiertoe aan dat het, mede gelet op de voormelde in de toekomst gewenste ontwikkelingen op het perceel niet aannemelijk is dat het zonnepark zonder onomkeerbare gevolgen kan en zal worden beëindigd na de instandhoudingstermijn van 10 jaar. Groenrecycling Rouveen voert in dit verband aan dat [vergunninghoudster] ter zitting van de rechtbank te kennen heeft gegeven dat de zonnepanelen na 10 jaar mogelijk op het dak van een nog te realiseren autostalling kunnen worden geplaatst al dan niet door vaststelling van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning daartoe. Daarnaast voert Groenrecycling Rouveen aan dat de rechtbank een advies had dienen te vragen aan een onafhankelijke deskundige over de vraag of het zonnepark in de loop van 10 jaar rendabel kan zijn.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3265, geldt niet langer dat slechts een vergunning voor een tijdelijk bouwwerk kan worden verleend, indien aannemelijk is dat na het verstrijken van de gestelde termijn geen behoefte meer bestaat aan het tijdelijke bouwwerk.

4.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat geen reden bestaat om aan te nemen dat het zonnepark niet aan het einde van de termijn van 10 jaar kan en zal worden afgebroken. Daarbij heeft de rechtbank terecht van belang geacht dat de zonnepanelen op een volledig demontabele stelling zijn geplaatst en het geheel snel en op eenvoudige wijze zonder schade aan de panelen kan worden verwijderd en eventueel elders kan worden opgebouwd. Daarnaast is aan de omgevingsvergunning een instandhoudingstermijn verbonden van 10 jaar gerekend vanaf de dag dat de omgevingsvergunning in werking is getreden en is daarbij vermeld dat binnen twee maanden na het verstrijken van deze termijn het tijdelijke zonnepark en trafostations van het perceel verwijderd dienen te zijn. De omstandigheid dat [vergunninghoudster] in de toekomst de zonnepanelen elders of op deze locatie opnieuw zal gebruiken brengt niet met zich dat onvoldoende zekerheid bestaat over beëindiging van de vergunde activiteit.

Het betoog faalt.

Afweging

5. Groenrecycling Rouveen betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het

college in redelijkheid omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen omdat volgens haar geen goede ruimtelijke onderbouwing aan het besluit ten grondslag is gelegd. Groenrecycling Rouveen betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat geen strijd bestaat met provinciaal beleid. Daartoe voert zij aan dat uit de provinciale handreiking blijkt dat zonnepanelen in beginsel dienen te worden geplaatst op daken, dan wel in bestaand bebouwd gebied op bedrijventerreinen en braakliggende gronden of braakliggende bedrijventerreinen, dan wel in de Groene Omgeving op bestaande bouwvlakken en dat hierbij omwonenden en omliggende bedrijven samen de balans moeten bepalen. Daarnaast betoogt Groenrecycling Rouveen dat de rechtbank heeft miskend dat het college onvoldoende gewicht heeft toegekend aan haar belangen, omdat zij in haar bedrijfsvoering kan worden geschaad. Volgens Groenrecycling Rouveen kan [vergunninghoudster] de provincie Overijssel verzoeken om strengere stofvoorschriften op te leggen aan haar inrichting, zodat de stofhinder voor het zonnepanelenpark zal worden voorkomen of beperkt.

5.1. In de Omgevingsvisie Overijssel 2017 staat: "Installaties voor de opwekking van zonne-energie zijn onmisbaar voor de provinciale doelstelling voor de toepassing van hernieuwbare energie. Uit een oogpunt van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik willen wij zonnepanelen en andere vormen van opwekking van zonne-energie zoveel mogelijk combineren met andere functies, bij voorkeur bebouwing. Daarom is de eerste trede van onze zonneladder dat zonnepanelen in principe geplaatst worden op gronden die bebouwd zijn (dus op daken) of bebouwd kunnen worden (zoals braakliggende bedrijventerreinen).

In Overijssel zien we de volgende mogelijkheden voor zonne-energie:

In bestaand bebouwd gebied op daken, dan wel;

In bestaand bebouwd gebied op bedrijventerreinen en braakliggende gronden, dan wel;

In de groene omgeving op bestaande bouwvlakken.

Nu is al te voorzien dat daarmee op korte termijn - gelet op technische en fiscale beperkingen - slechts in een deel van de opgave voor zonne-energie kan worden voorzien. Daarom bieden wij de mogelijkheid om in de Groene Omgeving tijdelijke zelfstandige opstellingen van zonnepanelen te realiseren. Het gaat daarbij om opstellingen van zonnepanelen voor een periode van circa 25 jaar op een wijze die omkeerbaar is en waarbij de oorspronkelijke bestemming gehandhaafd blijft."

5.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat in het hiervoor weergegeven provinciale beleid ruimte wordt geboden voor de oprichting van een zonnepark in het buitengebied. Uit het provinciaal beleid volgt niet dat het college geen medewerking aan zonneparken kan verlenen voor een exploitatietermijn van minder dan 15 jaar. Voorts is in de aan het besluit ten grondslag gelegde ruimtelijke onderbouwing rekening gehouden met het provinciale beleid.

In de door Groenrecycling Rouveen aangevoerde belangen ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college na afweging van de belangen in redelijkheid omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen. In de ruimtelijke onderbouwing is ingegaan op de aanwezigheid van het bedrijf van Groenrecycling Rouveen naast het perceel. Niet gebleken is van zodanig grote gevolgen voor de bedrijfsvoering van Groenrecycling Rouveen dat het college geen omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen.

Het betoog faalt.

Slot en conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Vermeulen, griffier.

w.g. Borman

voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 14 augustus 2019

700.