

# ECLI:NL:RBNNE:2022:235

Instantie	Rechtbank Noord-Nederland
Datum uitspraak	31-01-2022
Datum publicatie	03-02-2022
Zaaknummer	LEE 19/4031
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Omgevingsvergunning zonnepark Fledderbosch
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

zaaknummer: LEE 19/4031

**uitspraak van de meervoudige kamer van 31 januari 2022 in de zaak tussen**

**[eiser] , te [plaats] , eiser,**

en

**het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen,** verweerder  
(gemachtigde: R. Top-van Houdt),

**Als derde-partij neemt aan het geding deel: Ecorus Projects B.V., te Purmerend**

(gemachtigde: mr. J.L. Zijlma).

### Procesverloop

In het besluit van 2 oktober 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder aan Ecorus (vergunninghoudster) een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een

grondgebonden zonnepark (Fledderbosch) op de percelen bekend BOE, E, 2407, 2409, 2428, 2429, 2430, 2440, 2442, 2445, 2649 en BOE, K, 0996, 1002, 1003, 1004, 1005, 1006, 1007, 1047, 1049, 1482, 1483, 1484, 1485, 1569, 1570, 1571, 1572 en 2009. De omgevingsvergunning is verleend voor het bouwen en gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het beroep is op de zitting van 30 maart 2021 gelijktijdig behandeld met de zaken die bij de rechtbank zijn geregistreerd onder de nummers LEE 19/4040 en LEE 19/4103. Eiser is verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, bijgestaan door [naam persoon 1] en [naam persoon 2] . De derde-partij heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde, bijgestaan door [naam persoon 3] , [naam persoon 4] en [naam persoon 5] .

Ter zitting heeft de rechtbank het onderzoek geschorst. Op 6 april 2021 heeft de rechtbank een brief aan partijen toegezonden.

Bij brief van 7 april 2021 heeft eiser hierop gereageerd.

Verweerder heeft bij brief van 29 april 2021 de verleende omgevingsvergunning van aanvullende vergunningsvoorschriften voorzien.

Bij brieven van 27 mei 2021, 5 juli 2021 en 15 september 2021 heeft vergunninghoudster nadere reacties aan de rechtbank toegezonden.

Bij brieven van 6 oktober 2021 en 1 november 2021 heeft de rechtbank partijen geïnformeerd dat zij een nadere zitting niet nodig acht. Hierbij zijn partijen in de gelegenheid gesteld om binnen vier weken aan te geven of zij op een zitting willen worden gehoord. Bij brief van 11 oktober 2021 heeft verweerder laten weten dat zij toestemming geeft voor het achterwege laten van een nadere zitting. Bij e-mailbericht van 2 november 2021 heeft vergunninghoudster aangegeven dat zij toestemming geeft voor het achterwege laten van een nadere zitting. Eiser heeft geen reactie toegezonden.

Bij brieven van 5 januari 2022 heeft de rechtbank het onderzoek gesloten.

## **Overwegingen**

### *Inleiding*

1. Vergunninghoudster heeft op 27 september 2018 een aanvraag voor een

omgevingsvergunning ingediend voor het realiseren van een grondgebonden zonnepark waarbij de zonnepanelen op een stalen onderconstructie worden geplaatst op het perceel aan de Grasdijkweg 2 te Garmerwolde (het perceel).

2. Bij besluit van 11 december 2018 heeft Gedeputeerde Staten van Groningen de

locatie Fledderbosch te Garmerwolde aangewezen voor het plaatsen van een zonnepark voor een periode van maximaal 30 jaar, zoals weergegeven op de bij dit besluit behorende kaart.

3. In het bestreden besluit heeft verweerder aan vergunninghoudster een

omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een grondgebonden zonnepark (Fledderbosch) op de percelen bekend BOE, E, 2407, 2409, 2428, 2429, 2430, 2440, 2442, 2445, 2649 en BOE, K, 0996, 1002, 1003, 1004, 1005, 1006, 1007, 1047, 1049, 1482, 1483, 1484, 1485, 1569, 1570, 1571, 1572 en 2009. De omgevingsvergunning is verleend voor het bouwen en gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

4. Bij besluit van 4 juni 2020 heeft verweerder een vormvrije m.e.r.

beoordelingsbesluit genomen. Hieruit volgt dat ten behoeve van het aanleggen van een grondgebonden zonnepark (Fledderbosch) op de gronden aansluitend aan de RWZI, Grasdijkweg in Garmerwolde, geen milieueffectbeoordelingsrapport of milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld.

5. Bij besluit van 29 april 2021 heeft verweerder aan vergunninghoudster medegedeeld

dat de bij de verleende omgevingsvergunning behorende vergunningsvoorschriften zijn gewijzigd. Met het besluit van 29 april 2021 is niet volledig tegemoetgekomen aan het beroep van eiser. Het beroep van eiser gericht tegen het bestreden besluit wordt daarom met toepassing van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (de Awb) mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van 29 april 2021.

6. De percelen zijn gelegen in het bestemmingsplan "Buitengebied" met de

bestemmingen 'Agrarisch', 'Bedrijf', 'Water', 'Leiding-Gas', 'Waarde-Archeologie 1' en 'Waarde-Archeologie 2'. Het bouwplan past niet binnen de huidige agrarische- en bedrijfsbestemmingen.

7. De rechtbank overweegt allereerst dat eiser in de brief van 6 december 2020 zijn

beroepsgrond dat verweerder met de verleende omgevingsvergunning de privacyregels van de Algemene verordening gegevensbescherming (de AVG) op forse wijze heeft geschonden heeft ingetrokken.

#### *Inzagetermijn*

8. Eiser betoogt dat de stukken betreffende de aanvraag voor de vergunning niet tijdig

ter inzage lagen. Daarom is het onacceptabel dat een zienswijze niet is meegenomen in het besluitvormingsproces omdat deze is ingediend enkele dagen na de formele sluitingstermijn.

8.1 Verweerder geeft in het verweerschrift aan dat de stukken behorend bij het ontwerpbesluit niet konden worden getoond bij het Loket Bouwen en Wonen. De stukken waren er, aldus verweerder, wel maar de betreffende medewerker wist niet waar ze lagen. Via het computerscherm dat bij de publieksbalie aanwezig is, is toen de ontwerpvergunning, inclusief alle bijbehorende tekeningen en overige stukken, getoond. En op een later moment zijn alsnog kopieën verstrekt. Eiser is derhalve volledig geïnformeerd en niet in zijn belangen geschaad.

8.2 De rechtbank overweegt dat deze beroepsgrond van eiser niet kan slagen. Hiertoe overweegt de rechtbank dat gebleken is dat eiser vóór het einde van de inzagetermijn over alle relevante stukken beschikte en dat hij deze bij het opstellen van zijn zienswijze omtrent het ontwerpbesluit

heeft kunnen betrekken. Het is de rechtbank niet gebleken dat eiser – dan wel andere belanghebbenden – zijn benadeeld door een eventuele niet tijdige ter inzagelegging.

#### *Zienswijze*

9. Eiser betoogt dat verweerder ten onrechte nauwelijks dan wel zeer summier ingaat op de diverse zienswijzen.

- 9.1 Verweerder geeft in het verweerschrift aan dat alle ingediende zienswijzen zijn beoordeeld. Hierbij heeft verweerder zich de vraag gesteld of de zienswijze aanleiding geeft om wijzingen aan te brengen ten opzichte van het ontwerpbesluit.
- 9.2 Met betrekking tot deze beroepsgrond overweegt de rechtbank dat haar niet is gebleken dat verweerder in de nota van zienswijzen onvoldoende is ingegaan op de ingediende zienswijzen. Hierbij betreft de rechtbank dat indien eiser zich niet kan vinden in de beantwoording van de ingediende zienswijzen door verweerder dit niet zonder meer maakt dat deze beantwoording te summier is geweest.

#### *Milieueffectrapport (MER) en bodem*

10. Eiser betoogt dat verweerder ten onrechte geen MER heeft laat uitvoeren. Hiertoe heeft eiser aangegeven dat uit een literair onderzoek in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit door de Universiteit van Wageningen blijkt dat het tot 10 jaar kan duren voordat de bodem hersteld nadat de zonnepanelen weer verwijderd zijn. Bij een geringe verandering van de omgeving ten opzichte van de uitgangssituatie heeft de rechter dit jaar, aldus eiser, onder andere in het kleine veldenbeleid van de NAM te Warffum beslist dat een MER wel nodig is. Voor een grotere verandering voor de omgeving en biodiversiteit had derhalve, aldus eiser, ook een MER uitgevoerd moeten worden. In de brief van 6 december 2020 geeft eiser aan dat de vormvrije m.e.r.-beoordelingsprocedure onvoldoende is en dat hierin niet voldoende rekening is gehouden met de ecologische gevolgen van het mogelijk langdurig vernietigen van het leven in de bodem onder de panelen.

- 10.1 Verweerder geeft in het verweerschrift aan dat uit artikel 4.10 van de ruimtelijke onderbouwing en de criteria zoals genoemd in bijlage III van de EEG-richtlijn in samenhang met de autonome ontwikkelingen, het opstellen van een MER niet noodzakelijk is. Hierbij geeft verweerder aan dat de initiatiefnemer zekerheidshalve er toch voor heeft gekozen om een (vormvrije) m.e.r.-beoordelingsprocedure te doorlopen. Op 4 juni 2020 is besloten dat er ten behoeve van de voorgenomen activiteit geen milieueffectbeoordelingsrapport of milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld.
- 10.2 Vergunninghoudster geeft in haar schrijven van 30 maart 2019 aan dat het zonnepark niet valt onder een activiteit, plan of besluit als bedoeld in de eerste kolom van onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (het Besluit Mer). Hierbij geeft vergunninghoudster aan dat het oprichten van het zonnepark onder de drempelwaarde in de tweede kolom van de D-lijst valt. Het te realiseren zonnepark is derhalve geen m.e.r.-beoordelingsplichtig project. Ook hoeft, aldus vergunninghoudster, er geen vormvrije m.e.r. beoordeling te worden uitgevoerd nu het zonnepark niet kan worden aangemerkt als een 'landinrichtingsproject'. Het zonnepark is ook geen 'stedelijk ontwikkelingsproject' en 'industriële installatie'. Ondanks het bovenstaande is bij de aanvraag wel een beoordeling gemaakt van de gevolgen van het project voor het milieu en daaruit is naar voren gekomen dat geen belangrijke nadelige milieugevolgen optreden bij de realisatie van het project.
- 10.3 De rechtbank overweegt dat in het Besluit Mer is vastgelegd of bij de voorbereiding van een plan of een besluit een m.e.r (voor activiteiten opgenomen in Bijlage C) moet worden opgesteld of een m.e.r. beoordeling (voor activiteiten opgenomen in Bijlage D) moet worden gedaan. De rechtbank stelt allereerst vast dat de aangevraagde activiteit niet valt onder de in Bijlage C genoemde

activiteiten.

10.3.1 Vervolgens overweegt de rechtbank dat de onderhavige omgevingsvergunning geen besluit is waarvoor op grond van categorie D9 van de bijlage bij het Besluit Mer een m.e.r. beoordeling hoeft te worden uitgevoerd. Hiertoe overweegt de rechtbank dat de drempelwaarde behorend bij deze activiteit een functiewijziging is met een oppervlakte van 125 hectare of meer van water, natuur, recreatie of landbouw, terwijl het onderhavige project 93 hectare omvat.

10.3.2 De vraag of het realiseren van een zonnepark een stedelijk ontwikkelingsproject is, zoals genoemd in categorie D11.2 van de bijlage bij het Besluit Mer, beantwoordt de rechtbank ontkennend. Hiertoe overweegt de rechtbank - onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de AbRS) van 14 augustus 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2770) – dat wat onder stedelijke ontwikkeling valt van regio tot regio kan verschillen maar dat van belang is of er per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen zijn. Als ontwikkelingen die onder een stedelijke ontwikkelingen vallen is in de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van het Besluit Mer en het Besluit omgevingsrecht aangegeven dat het kan gaan om bouwprojecten als woningen, parkeerterreinen, bioscopen, theaters, sportcentra, kantoorgebouwen en dergelijke of een combinatie daarvan. Het realiseren van het onderhavige zonnepark kan hiermee, naar het oordeel van de rechtbank, niet gelijk worden gesteld. Hierbij is van belang dat de gevolgen voor het milieu van dit zonnepark in de kern is beperkt tot visuele hinder en landschappelijke aantasting.

10.3.3 Daarnaast overweegt de rechtbank dat het zonnepark niet kan worden aangemerkt als een industriële installatie bestemd voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water als bedoeld in categorie D22.1 van de bijlage bij het Besluit Mer. Hierbij overweegt de rechtbank, onder verwijzing naar de bovengenoemde uitspraak van de AbRS van 14 augustus 2019 – dat het bij een industriële installatie 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 D22.1 van de bijlage bij het Besluit Mer gaat om thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties. Nu een zonnepark geen thermische (verbrandings)installatie is, is een zonnepark geen industriële installatie voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water als bedoeld in categorie D22.1 van de bijlage bij het Besluit Mer.

10.3.4 Ten slotte overweegt de rechtbank dat bovenstaande conclusie, dat een m.e.r. beoordeling voor het onderhavige zonnepark, niet hoeft te worden uitgevoerd, buiten twijfel is komen te staan nu er een aanmeldnotitie vormvrij m.e.r. is gemaakt waarmee verweerder bij besluit van 4 juni 2020 heeft ingestemd. Deze beroepsgrond van eiser slaagt dan ook niet.

10.4 Met betrekking tot het betoog van eiser dat verweerder onvoldoende rekening heeft gehouden met de ecologische gevolgen van het mogelijk langdurig vernietigen van het leven in de bodem onder de panelen overweegt de rechtbank als volgt. Ter zitting is namens vergunninghoudster aangegeven dat zij zich ervan bewust is dat de invloed van zonnepanelen op de bodem onzeker is. Hierbij heeft vergunninghoudster aangegeven dat met het opstellen van het beheerplan en het inrichtingsplan is gekeken naar maatregelen om de bodem zo goed mogelijk te houden en de diversiteit van de bodem zo veel als mogelijk te bevorderen. Ook is namens vergunninghoudster aangegeven dat met betrekking tot de bodem onderzoek gedaan wordt, waarbij gekeken zal worden hoe de situatie nu is. Deze situatie zal ook worden gemonitord. Hierbij heeft vergunninghoudster aangegeven dat het de intentie is om de bodem zo goed mogelijk achter te laten. In de voorschriften bij de verleende omgevingsvergunning zijn daarnaast diverse voorschriften opgenomen die betrekking hebben op de bodem. Zo is in de verleende omgevingsvergunning als voorschrift opgenomen dat de grond onder de panelen binnen een jaar na realisatie van het zonnepark dient te worden ingezaaid met bloemrijk kruidrijk mengsel en dat

het gebied met landschapsontwikkeling zonder zonnepanelen binnen een jaar na realisatie van het zonnepark moet worden ingezaaid met akkerrandenmengsel en de waterloop moet worden ingericht met natuurvriendelijke oevers. In de gewijzigde vergunningvoorschriften van 29 april 2021 is opgenomen dat vergunninghoudster voor de start van de bouw een inrichting- en beheerplan ter goedkeuring aan het college dient te verstrekken, waarin is opgenomen welke beplanting- en welke beheersmaatregelen worden toegepast. Waarbij onder meer is opgenomen dat uitgangspunten van het inrichtings- en beheerplan is dat een toename van de biodiversiteit in het gebied ontstaat en dat het gebruik van pesticiden in het beheer wordt uitgesloten. Ook is in de gewijzigde vergunningsvoorschriften opgenomen dat vergunninghoudster onverwijld maar uiterlijk binnen 2 maanden na het ontstaan van de schade, beschadigde zonnepanelen dient te verwijderen, ter voorkoming van het eventueel uitspoelen van gevaarlijke stoffen in de grond. Gelet op al het bovenstaande ziet de rechtbank onvoldoende aanknopingspunten om het – niet nader onderbouwde - standpunt van eiser dat verweerder onvoldoende rekening heeft gehouden met de ecologische gevolgen van het mogelijk langdurig vernietigen van het leven in de bodem onder de panelen te volgen.

#### *Aantasting woongenot en overlast*

11. Hetgeen (meer)waarde geeft aan de huidige woonomgeving – namelijk het landelijke karakter, het vrije uitzicht en de rustige agrarische omgeving – dreigt ernstig te worden aangetast, aldus eiser. Hierbij geeft eiser aan dat het uitzicht niet alleen wordt beperkt, maar dat in het plan ook niet afdoende is voorzien in groenvoorzieningen die de achter- en zijkanten van de zonnepanelen aan het zicht onttrekken. Daarnaast geeft eiser aan dat het gesprek met de initiatiefnemer uitsluitend heeft geleid tot enkele kleine cosmetische aanpassingen. Ook geeft eiser aan dat het aanleggen van een grote hoeveelheid zonnepanelen de huidige kwetsbare internetvoorzieningen verder belast. Dit is onwenselijk. Hierbij geeft eiser aan dat in de voorwaarden van de omgevingsvergunningen ten onrechte niks is opgenomen over de wijze van aanleggen van het zonnepark.

11.1 Verweerder geeft in het verweerschrift aan dat het gegeven dat het zonnepark zal leiden tot een veranderd uitzicht voor de omwonenden niet maakt dat de aantasting van het woon- en leefklimaat zodanig is dat de gevraagde omgevingsvergunning niet kon worden verleend. Hierbij geeft verweerder aan dat er geen recht bestaat op een blijvend vrij uitzicht en dat het bij de omgevingsvergunning horende inpassingsplan ervoor zorgt dat het zicht op het zonnepark beperkt is.

11.2 Met betrekking tot deze beroepsgrond overweegt de rechtbank dat er geen sprake is van een dusdanige verandering en vermindering van het uitzicht dat het besluit in redelijkheid niet had kunnen worden genomen. Hiertoe overweegt de rechtbank allereerst dat er in Nederland geen recht bestaat op een blijvend vrij uitzicht. Daarnaast overweegt de rechtbank dat ten gevolge van de realisering van het zonnepark het uitzicht van eiser vanuit zijn woning weliswaar zal veranderen, maar dat verweerder de belangen van vergunninghoudster bij realisering van het zonnepark zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van eiser. Verweerder heeft hierbij van belang kunnen achter dat onderdeel van de verleende omgevingsvergunning het inpassingsplan is. Hieruit – bekeken in samenhang met de bij het bestreden besluit behorende ruimtelijke onderbouwing - blijkt dat het hele park wordt ingericht met een rietkraag om de zonnepanelen uit het zicht te houden. Aan de kanten rondom het park waar bewoning plaatsvindt zal een aarden wal van 1,5 meter hoog worden aangelegd zodat de zonnepanelen volledig uit het zicht worden geplaatst, waarbij aan de noord-oostelijke zijde op de wal struiken worden geplant tot 90 centimeter hoog zodat er vanuit de aangrenzende woningen geen zicht mogelijk is op het zonnepark. Dat de beplanting om de zonnepanelen uit het zicht te nemen, zoals dat is opgenomen in het inrichtingsplan, onvoldoende zou zijn heeft eiser, naar het oordeel van de rechtbank, onvoldoende onderbouwd. Van een onevenredige aantasting van het uitzicht vanuit de woning is naar het oordeel van de rechtbank dan ook geen sprake.

11.2.1 Ten aanzien van het door eiser betoogde dat het zonnepark zal leiden tot een verder belasting van de huidige kwetsbare internetvoorzieningen overweegt de rechtbank als volgt. Verweerder en vergunninghoudster hebben aangegeven dat de vrees voor overlast niet gerechtvaardigd is. Verweerder heeft hiertoe aangegeven dat bij het zonnepark uitsluitend hoogwaardige materialen worden toegepast en dat het zonnepark deskundig wordt geïnstalleerd. Hierbij geeft verweerder aan dat de afstand tot de eventuele wifi en andere communicatiesystemen dusdanig (meer dan 150 meter) is dat er geen beïnvloeding zal zijn. Vergunninghoudster heeft in het schrijven van 30 maart 2019 aangegeven dat de website waarnaar eiser verwijst slechts ziet op zonnepanelen op huizen. De op die website genoemde mogelijke storingen zijn op een grondgebonden zonnepark – waar de onderhavige omgevingsvergunning op ziet - niet van toepassing. De rechtbank ziet – mede nu eiser zijn standpunt niet nader heeft onderbouwd – geen aanleiding dit standpunt van verweerder en vergunninghoudster niet te volgen. Deze beroepsgrond van eiser kan derhalve niet slagen.

#### *Economische gevolgen*

12. De uitvoering van het plan leidt, aldus eiser, tot een waardedaling van zijn woning, Hiervoor is geen compensatie voorzien. Een planschadeprocedure – zoals verweerder voorstelt – is een langdurige en taaie aangelegenheid en leidt er, aldus eiser, toe dat de bewoner 2% als waardevermindering voor eigen rekening dient te nemen. Ook geeft eiser hierbij aan dat van lokale participatie tot op heden nog geen sprake is en dat bewoners hierin niet worden betrokken dan wel gehoord. In de brief van 6 december 2020 vult eiser hierop aan dat uit de risicoanalyse van 5 augustus 2020 blijkt dat er daadwerkelijk waardevermindering valt te verwachten.

12.1 Verweerder geeft in het verweerschrift aan dat de omwonenden hun vrees voor de waardedaling van hun woning niet onderbouwen met bijvoorbeeld een taxatierapport. Indien er al sprake zou zijn van een waardedaling dan kan op basis van artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening een verzoek om planschadevergoeding worden ingediend. Dit verzoek staat echter los van het beoordelingskader voor een aanvraag omgevingsvergunning. Dat eiser 2% van de waardedaling zelf moet betalen (het normaal maatschappelijk risico) is wettelijk vastgelegd. Verweerder geeft ten slotte aan dat vergunninghoudster heeft laten weten dat zij aan een extern adviesbureau opdracht hebben gegeven om een planschaderisicoanalyse uit te voeren.

12.2 Met betrekking tot deze beroepsgrond overweegt de rechtbank dat in het geval van een eventuele waardevermindering als gevolg van de verleende omgevingsvergunning er een tegemoetkoming in de schade kan worden aangevraagd op grond van artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening. Op voorhand is niet aannemelijk geworden dat de te verwachten schade en de tegemoetkoming zal afdoen aan de economische uitvoerbaarheid van het plan of een grond zou vormen de aanvraag af te wijzen. Voor zover eiser heeft willen betogen dat verweerder niet tot het bestreden besluit had kunnen komen zonder op voorhand tot enige vorm van compensatie te komen, overweegt de rechtbank dat de ruimtelijke inbreuk ten opzichte van eiser niet van dien aard is dat er sprake zou zijn van een onevenredige aantasting van de belangen van eiser. Deze beroepsgrond kan derhalve niet slagen.

#### *Energietransitie*

13. Eiser betoogt dat het uit het oogpunt van duurzaamheid voor de hand ligt om voor het plaatsen van zonnepanelen je te concentreren op de gebieden waar de opgewekte elektriciteit wordt benut en dit zijn niet de dunbevolkte agrarische gebieden. In de gebieden met de grootste bevolkingsconcentraties staan ook de meeste huizen en deze huizen hebben daken. De reden om tot grootschalige grondgebonden zonneparken te komen lijkt vooral een economische te zijn, maar wordt, aldus eiser, niet gestuurd vanuit redeneringen van het optimaal bevorderen van duurzaamheid. Voortschrijdende kennis en inzichten maken dat de planvorming moet worden aangepast. In de brief van 6 december 2020 geeft eiser aan dat verweerder in

onvoldoende mate heeft gezocht naar alternatieven voor het onttrekken van landbouwgrond voor agrarisch gebruik.

13.1 Verweerder geeft in het verweerschrift aan dat de (voormalige) gemeente Ten Boer voorstander is van duurzame energie in het algemeen en zonne-energie specifiek. Hierbij geeft verweerder aan dat in Nederland steeds meer agrariërs zoeken naar een nieuw verdienmodel, een andere bestemming voor hun landbouwgrond. De initiatieven zijn vaak grootschalig van aard. Zonneparken van meer dan 200 m<sup>2</sup> moeten getoetst worden aan de provinciale omgevingsverordening. De provincie Groningen heeft – onder andere - als voorwaarde gesteld dat zonneparkinitiatieven los in het buitengebied worden aangewezen door Gedeputeerde Staten, op basis van een gemeentelijk, integrale gebiedsvisie. De Energieagenda van het ministerie van Economische Zaken stelt dat in 2020 in Nederland gemiddeld 14% van de energie uit hernieuwbare bronnen moet komen. De energiemonitor van Ten Boer laat zien dat dit op dit moment 8,5% is. Om de duurzaamheidsambities te halen is het, naast de maximale benutting van de mogelijkheden voor zonnepanelen op daken, noodzakelijk dat ook grootschalige zonneparken worden gerealiseerd. Hierbij geeft verweerder aan dat grootschalige parken efficiënter zijn dan kleinschalige zonneparken.

13.2 Ten aanzien van deze beroepsgrond overweegt de rechtbank allereerst dat het bevoegde gezag dient te beslissen op de aanvraag zoals deze is ingediend. Hierbij overweegt de rechtbank dat ingevolge vaste jurisprudentie van de AbRS (zie onder meer ECLI:NL:RVS:2019:178) indien een project op zichzelf aanvaardbaar is het bestaan van alternatieven slechts dan tot het onthouden van medewerking kan nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren, (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3051). Vervolgens overweegt de rechtbank dat in het Beleidskader zonneparken van de gemeente Ten Boer is vermeld dat de gemeente ernaar streeft om in 2035 energieneutraal te zijn. Om dit te bewerkstelligen hebben zonnepanelen op daken de voorkeur, maar alle panelen op daken gezamenlijk leveren onvoldoende op om te voldoen aan deze toekomstige elektriciteitsbehoefte. Eiser heeft deze noodzaak niet (gemotiveerd) betwist. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder voldoende gemotiveerd waarom niet alleen kan worden gekozen voor het plaatsen van zonnepanelen op bestaande gebouwen. Ook deze beroepsgrond kan derhalve niet slagen.

#### *Eerlijke verdeling van lasten*

14. Eiser betoogt dat bewoners in een samenleving de lusten en lasten samen dragen.

Echter het verdelen van die lusten en lasten moet in een zekere mate van eerlijkheid en redelijkheid worden geregeld. Dit gebied gaat al geruime tijd gebukt onder de fysieke lasten van het opwekken van energie, de gaswinning. Het is derhalve niet eerlijk en redelijk om diezelfde bewoners nog extra te belasten met de nadelige gevolgen van een andere vorm van energieopwekking. Hierbij geeft eiser aan dat door participatie in het plan mogelijk te maken verweerder de bewoners mede schuldig maakt aan het vernielen van de bodemdiversiteit en het ongeschikt maken van vruchtbare landbouwgrond voor de voedselproductie.

14.1 Verweerder geeft in het verweerschrift aan dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Hierbij verwijst verweerder naar de ruimtelijke onderbouwing van 26 september 2019. Ook geeft verweerder aan dat de cumulatie van de merkbare gevolgen van de aardgaswinning en het zonnepark niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en dus niet leidt tot de conclusie dat vergunningverlening niet mogelijk is.

14.2 Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder ten onrechte de gevolgen van de gaswinning voor het woon- en leefklimaat niet kenbaar in zijn afweging zoals deze is weergegeven in het bestreden besluit betrokken. Hiertoe overweegt de rechtbank dat de gevolgen voor de omgeving van de aardgaswinning weliswaar van geheel andere aard is dan die van het zonnepark, maar dat de gevolgen van de aardgaswinning, net als die van het zonnepark,



van invloed zijn op het woon- en leefklimaat van de omwonenden. De cumulatie van belangen aantasting die nu ontstaat had, naar het oordeel van de rechtbank, onderdeel moeten uitmaken van de belangenafweging die verweerder moet maken, zeker nu het project als een inbreuk op het geldende planologische regime moet worden beschouwd. Nu verweerder dit heeft nagelaten heeft verweerder, naar het oordeel van de rechtbank, in strijd gehandeld met de artikelen 3:4 en 3:46 van de Awb. Deze beroepsgrond slaagt derhalve.

14.2.1 De rechtbank ziet vervolgens aanleiding om dit gebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb en overweegt daartoe als volgt. Ter zitting heeft de gemachtigde van verweerder toegelicht dat de gaswinning wel een rol speelt bij het bekijken van de argumenten voor en tegen de komst van het zonnepark op deze locatie. Hierbij heeft verweerder aangegeven dat er een afweging gemaakt diende te worden en dat hierbij mede speelt welke belasting op de omgeving nog is toegestaan. Ook is, aldus verweerder, gekeken naar de feitelijke gevolgen van het zonnepark voor de omwonenden en dat dan met name het zicht op het zonnepark een rol speelt. De zonnepanelen maken namelijk geen geluid en ruiken ook niet. Gelet op deze aspecten heeft verweerder gemeend dat – als je kijkt naar wat aanvaardbaar is voor de omgeving en wat niet – de komst van een zonnepark op deze locatie aanvaardbaar is, mede nu het zonnepark een bijdrage levert aan het behalen van de energiedoelstellingen. Met deze motivering heeft verweerder, naar het oordeel van de rechtbank, in dit verband voldoende inzichtelijk gemaakt wat de effecten zijn van de gaswinning en de komst van het zonnepark op het woon- en leefklimaat. Hierbij heeft verweerder, ter invulling van zijn beleidsruimte, van belang kunnen achten dat de nadelige gevolgen van de gaswinning van geheel andere aard zijn dan die van de komst van het zonnepark en dat de gevolgen van de gaswinning niet aan het verlenen van een omgevingsvergunning voor de komst van het zonnepark in de weg staan. De rechtbank is van oordeel dat verweerder in de beroepsfase aan het bestreden besluit alsnog een adequate uitleg heeft gegeven over welke beoordeling heeft plaatsgevonden. De rechtbank ziet derhalve aanleiding om het geconstateerde motiveringsgebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren, nu het bestreden besluit hierdoor inhoudelijk niet is gewijzigd. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat eiser in dit geval niet in zijn belangen is geschaad door het geconstateerde gebrek, nu hij voldoende de gelegenheid heeft gehad om adequaat op het verweer van verweerder te kunnen reageren.

#### *Mondiale duurzaamheid*

15. Eiser betoogt dat hij er grote moeite mee heeft dat een groot oppervlakte nuttig landbouwgrond wordt onttrokken aan het gebied dat dient voor voedselvoorziening in een wereld waar hongersnood nog steeds niet is uitgebannen en zelfs in de nabije toekomst groter lijkt te worden. Verweerder kijkt alleen naar de economische belangen op korte termijn. Hierbij geeft eiser aan dat de voorkeur van verweerder en de provincie voor grootschalige parken boven kleine om versnippering tegen te gaan in strijd is met het beleid van de rijksoverheid. Hierbij wijst eiser op het schrijven van de minister van EZK, mede namens de minister van LNV aan de Tweede Kamer van 23 augustus 2019.

15.1 Verweerder geeft in het verweerschrift aan dat bij de belangenafweging rekening is gehouden met het feit dat het toestaan van de aanleg van een grootschalig grondgebonden zonnepark ook nadelen met zich mee brengt, zoals het verlies van hoogwaardig landbouwgrond. Echter is het, aldus verweerder, verantwoord om een deel van de grond onder strikte voorwaarden vrij te geven voor zonneparken.

15.2 Ook voor wat betreft deze beroepsgrond overweegt de rechtbank allereerst dat het bevoegde gezag dient te beslissen op de aanvraag zoals deze is ingediend. In het Beleidskader zonneparken van de (voormalige) gemeente Ten Boer is aangegeven dat energietransitie naast positieve kanten ook neveneffecten heeft, waaronder dat het gebruik van landbouwgrond voor zonneparken vragen oproept vanuit de samenleving over voedselvoorziening, grondgebruik en

grondkwaliteit. In het Beleid is aangegeven dat ondanks de neveneffecten het verantwoord is om een deel van de gronden onder strikte voorwaarden vrij te geven voor zonneparken. Hieraan zijn een aantal overwegingen ten grondslag gelegd, waaronder dat zonne-energie een onvermijdelijke en onmisbare schakel is in de energietransitie naast besparen, windenergie, biomassa et cetera, het relatief kleine benodigde ruimtebeslag ten opzichte van de oppervlakte van de gemeente en dat zonne-energie ongeveer 750x meer CO<sub>2</sub> bespaart dan wat graslanden jaarlijks aan CO<sub>2</sub> kan vastleggen. Ook heeft Gedeputeerde Staten van Groningen in het besluit van 12 december 2018 de locatie Fledderbosch te Garmerwolde aangewezen voor het plaatsen van een zonnepark voor een periode van maximaal 30 jaar. Gelet op het bovenstaande ziet de rechtbank onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat verweerder niet tot de onderhavige omgevingsvergunning heeft kunnen komen.

#### *Conclusie*

16. Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat het beroep van eiser ongegrond is.

16.1 Gelet op hetgeen de rechtbank in rechtsoverweging 14.2 en 14.2.1 heeft overwogen, ziet de rechtbank aanleiding om te bepalen dat verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht vergoedt. De rechtbank ziet geen aanleiding voor het uitspreken van een proceskostenveroordeling, omdat niet gesteld noch gebleken is van kosten die ingevolge artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor vergoeding in aanmerking komen.

#### **Beslissing**

De rechtbank:

- verklaart het beroep ongegrond;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 174,-- aan eiser te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.L. Vucsán, voorzitter en mr. K.J. de Graaf en mr. M.M. van Driel, leden, in aanwezigheid van mr. S.I. Havinga, griffier, op 31 januari 2022. De uitspraak wordt openbaar gemaakt op de eerstvolgende maandag na deze datum.

griffier	De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.
----------	---

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

**Bent u het niet eens met deze uitspraak?**

Als u het niet eens bent met deze uitspraak, kunt u een brief sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin u uitlegt waarom u het er niet mee eens bent. Dit heet een beroepschrift. U moet dit beroepschrift indienen binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. U ziet deze datum hierboven.