

ECLI:NL:RVS:2023:2485

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	28-06-2023
Datum publicatie	28-06-2023
Zaaknummer	202205201/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 5 oktober 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek aan BHM Solar B.V. een omgevingsvergunning verleend ten behoeve van het realiseren van een tijdelijk zonnepark met bijbehorende installaties en hekwerken op het perceel aan de Zeddamsesweg ongenummerd in Etten, voor een termijn van 30 jaar, alsmede voor het kappen van twee populieren. BHM Solar wil op het perceel een zonnepark van 6 ha realiseren en heeft daarvoor een omgevingsvergunning aangevraagd. Het bouwen en gebruiken van het zonnepark is in strijd met het bestemmingsplan. Het perceel ligt in het buitengebied van de gemeente Oude IJsselstreek, zuidwestelijk van het centrum van Etten, in de hoek van de Zeddamsesweg en de Rafelderseweg. Op grond van het geldende bestemmingsplan "Buitengebied Oude IJsselstreek 2017" rust op het perceel de bestemming "Agrarisch". Het perceel is voorheen in gebruik geweest als vuilstortplaats. Op dit moment ligt het perceel braak. BHM Solar wil op het perceel een zonnepark van 6 ha realiseren en heeft daarvoor een omgevingsvergunning aangevraagd.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Milieurecht Totaal 2023/7555 Omgevingsvergunning in de praktijk 2023/8898
--------------	--

Uitspraak

202205201/1/R4.

Datum uitspraak: 28 juni 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Stichting Behoud Kemnade en Waalse Water, gevestigd te Etten, gemeente Oude IJsselstreek, en anderen,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 22 juli 2022 in zaak nr. 20/6024 in het geding tussen:

de stichting en anderen

en

het college van burgemeester en wethouders van Oude IJsselstreek.

Procesverloop

Bij besluit van 5 oktober 2020 heeft het college aan BHM Solar B.V. een omgevingsvergunning verleend ten behoeve van het realiseren van een tijdelijk zonnepark met bijbehorende installaties en hekwerken op het perceel aan de Zeddamsesweg ongenummerd in Etten (hierna: het perceel), voor een termijn van 30 jaar, alsmede voor het kappen van twee populieren.

Bij uitspraak van 22 juli 2022 heeft de rechtbank het door de stichting en anderen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de stichting en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college en de stichting en anderen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 januari 2023, waar de stichting en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C], en het college, vertegenwoordigd door M. Nijman en S. van Vliet, zijn verschenen. Voorts is ter zitting BHM Solar, vertegenwoordigd door mr. T. Brouwer en [gemachtigde D], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het perceel ligt in het buitengebied van de gemeente Oude IJsselstreek, zuidwestelijk van het centrum van Etten, in de hoek van de Zeddamsesweg en de Rafelderseweg. Op grond van het geldende bestemmingsplan "Buitengebied Oude IJsselstreek 2017" rust op het perceel de bestemming "Agrarisch". Het perceel is voorheen in gebruik geweest als vuilstortplaats. Op dit moment ligt het perceel braak.

BHM Solar wil op het perceel een zonnepark van 6 ha realiseren en heeft daarvoor een omgevingsvergunning aangevraagd. Het bouwen en gebruiken van het zonnepark is in strijd met het bestemmingsplan. Het college heeft met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de aangevraagde vergunning voor de duur van 30 jaar verleend. De omgevingsvergunning is verder verleend voor het kappen van twee populieren op het perceel.

De stichting en anderen zijn het niet eens met de verleende vergunning en kunnen zich in het bijzonder niet vinden in de invulling van het perceel als zonnepark. Zij maken zich onder meer zorgen over de gevolgen voor de omgeving van het gebruik van de voormalige vuilstortplaats als zonnepark.

Het hoger beroep

2. Zoals op de zitting is besproken omvat de bespreking van het hoger beroep de volgende onderwerpen: inspraak, bodemverontreiniging, archeologische waarden, milieueffectrapportage en alternatieven.

Toetsingskader

3. Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter oordeelt niet zelf of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met de verlening van de omgevingsvergunning te dienen doelen.

Inspraak

4. De stichting en anderen betogen dat onvoldoende inspraak is geboden bij de totstandkoming van de omgevingsvergunning. Op het moment dat inspraak werd geboden, lag het plan van initiatiefnemer om het perceel als zonnepark te gebruiken al klaar. Zodoende heeft geen vroegtijdige

en effectieve inspraak, waarbij alle opties open zijn, plaatsgevonden. Daarbij heeft het college evenmin actief informatie verstrekt. Dat maakt dat de inspraak die is geboden volgens de stichting en anderen in strijd is met het Verdrag van Aarhus.

4.1. Artikel 6, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus luidt:

"Elke Partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden."

4.2. Het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning is tot stand gekomen met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze procedure begint met een aanvraag van een initiatiefnemer en de terinzagelegging van een ontwerpbesluit waarover door eenieder zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, is inspraak over een ontwerpbesluit vroegtijdige inspraak op een moment dat alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Dat op dat moment al concrete, in de aanvraag nader omschreven en toegelichte plannen voorliggen, zoals in dit geval voor het realiseren van een zonnepark, betekent niet dat geen doeltreffende inspraak meer kan plaatsvinden. Er is dan immers nog geen beslissing genomen over het ontwerpbesluit. Uit het Verdrag van Aarhus volgt niet de verplichting om, zoals de stichting en anderen in feite voor ogen hebben, inspraak te bieden op een moment dat er nog geen concrete initiatieven zijn.

Voor zover de stichting en anderen aanvoeren dat geen actieve informatieverstrekking heeft plaatsgevonden en zij daarbij een beroep doen op artikel 4 van het Verdrag van Aarhus, overweegt de Afdeling dat dat artikel gaat over een verzoek om informatie. Uit dat artikel volgt niet de verplichting voor het college om in dit geval op eigen initiatief informatie te verstrekken. Overigens heeft het ontwerpbesluit met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegen, zodat in zoverre het college, in overeenstemming met de voorschriften voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, uit eigen beweging informatie heeft verstrekt.

Met de rechtbank ziet de Afdeling daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het Verdrag van Aarhus is geschonden in de totstandkoming van het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning.

Het betoog slaagt niet.

Bodemverontreiniging

5. De stichting en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het saneren van de voormalige vuilstort in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van de vergunde activiteiten. De gronden ter plaatse zijn ernstig verontreinigd door het gebruik als vuilstort. Om (verdere) gevolgen van deze ernstige verontreiniging voor de gezondheid van omwonenden te voorkomen, moeten de gronden eerst worden gesaneerd, aldus de stichting en anderen.

5.1. De Afdeling begrijpt het betoog zo dat volgens de stichting en anderen de bepalingen uit de Wet bodembescherming (hierna: Wbb) in de weg staan aan de uitvoerbaarheid van het project. Zij overweegt daarover het volgende.

In de ruimtelijke onderbouwing, die ten grondslag ligt aan de verleende omgevingsvergunning, staat dat gedeputeerde staten van Gelderland de verontreiniging van de gronden van het perceel eerder hebben aangemerkt als een geval van ernstige verontreiniging. Op de zitting is toegelicht dat met gedeputeerde staten overleg is geweest over het zonnepark. Uit dat overleg is gebleken dat gedeputeerde staten in het kader van de Wbb geen problemen zien voor het zonnepark en er geen urgentie bestaat om de bodem te saneren. Al daarom is de Afdeling van oordeel dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de Wbb niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van de vergunde activiteiten in de weg staat.

De Afdeling begrijpt verder de zorgen van de stichting en anderen over de gevolgen van de aanwezigheid van de voormalige vuilstort, de daarmee samenhangende ernstige verontreiniging van de bodem en hun zorgen over mogelijke verspreidingsrisico's van die verontreiniging, maar op de zitting hebben zij ook te kennen gegeven dat de aanleg van het zonnepark op zichzelf niet leidt tot een verergering van die verontreiniging en zodoende ook geen gevolgen kan hebben voor de gezondheid van omwonenden. In de door de stichting en anderen geuite zorgen ziet de Afdeling dan

ook geen reden waarom het college de omgevingsvergunning niet heeft mogen verlenen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de initiatiefnemer op de zitting heeft verklaard zich bewust te zijn van de mogelijke risico's van de instandhouding van het zonnepark in het geval het bevoegd gezag op enig moment gedurende de looptijd van de vergunning besluit tot sanering van de vuilstort en de verwijdering van de verontreiniging.

Het betoog slaagt niet.

Archeologische waarden

6. De stichting en anderen betogen dat het college zich er niet van heeft verzekerd dat het zonnepark niet leidt tot een aantasting van archeologische waarden. Het college heeft namelijk nagelaten om archeologisch onderzoek te laten verrichten. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

6.1. In de ruimtelijke onderbouwing staat dat op basis van de gemeentelijke Archeologische waardenkaart het perceel een gematigde archeologische verwachting kent. Uit die Archeologische waardenkaart volgt dat bij gronden met een dergelijke verwachting bij ingrepen ondieper dan 30 cm geen verplichting bestaat tot het uitvoeren van een archeologisch onderzoek. In de ruimtelijke onderbouwing staat over de aanleg van het zonnepark dat de zonnepanelen niet in de grond worden verankerd, maar op een geotextieldoek op de grond worden geplaatst. Daardoor worden grondroerende werkzaamheden voorkomen en gaat de bodemverstoring niet dieper dan 30 cm.

Gelet op die onderbouwing heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college geen archeologisch onderzoek heeft hoeven verrichten.

Het betoog slaagt niet.

Milieueffectrapport

7. De stichting en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat ten onrechte geen milieueffectrapport is opgesteld. Volgens hen valt het zonnepark onder categorie 22.1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.), omdat een zonnepark een soortgelijke impact heeft op het landschap als een industriële installatie bestemd voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water. Het college had daarom moeten beslissen dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

7.1. In onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. staan activiteiten ten aanzien waarvan het bevoegd gezag met toepassing van artikel 7.2, vierde lid, van de Wet milieubeheer moet beoordelen of daarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt (m.e.r.-beoordelingsplicht). Categorie 22.1 van onderdeel D noemt de oprichting, wijziging of uitbreiding van een industriële installatie bestemd voor de productie van elektriciteit, stoom en warm water. In haar uitspraak van 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2770, heeft de Afdeling overwogen dat een zonnepark niet zo'n industriële installatie is. De Afdeling ziet geen aanleiding om daar in dit geval anders over te oordelen. Wat de stichting en anderen naar voren hebben gebracht leidt dan ook niet tot het oordeel dat ten onrechte geen milieueffectrapport is gemaakt. De rechtbank heeft dat juist geconcludeerd.

Het betoog slaagt niet.

Alternatieven

8. De stichting en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat er betere alternatieven zijn voor het zonnepark waarvoor vergunning is verleend. Zij voeren daarover aan dat het college onderzoek had moeten doen naar alternatieve locaties, omdat als gevolg van de verleende vergunning landbouwgrond verloren gaat en bovendien het perceel is aangewezen als drinkwaterreserveringsgebied.

Verder had de mogelijkheid van zonnepanelen op daken als alternatief moet worden onderzocht. Volgens de stichting en anderen moet het college eerst minder bezwarende vormen van energietransitie onderzoeken, voordat het medewerking kan verlenen aan het bouwplan waarvoor vergunning is verleend.

8.1. Het college dient te beslissen omtrent het verlenen van een omgevingsvergunning voor het project, zoals dit is aangevraagd. Indien een project op zichzelf aanvaardbaar is, kan het bestaan van alternatieven slechts dan tot het onthouden van medewerking nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met

aanmerkelijk minder bezwaren.

8.2. Het ligt op de weg van de stichting en anderen om aannemelijk te maken dat er betere alternatieven zijn dan het bouwplan waarvoor de vergunning is verleend. Hoewel volgens de stichting en anderen geschikte alternatieve locaties bestaan om het bouwplan te verwezenlijken, hebben zij niet concreet gemaakt welke locaties dat zijn.

Over de mogelijkheid van zonnepanelen op daken heeft het college toegelicht dat daar binnen de gemeente ook op wordt ingezet. Om de in de beleidsnota "Uitnodigingskader lokale duurzame energie opwekking 2020 Gemeente Oude IJsselstreek" opgenomen doelen voor klimaattransitie te behalen is echter, naast zonnepanelen op daken, ook de aanleg van grondgebonden zonneparken nodig. Het college acht de aangevraagde locatie geschikt omdat de zonnepanelen worden geplaatst op een voormalige vuilstort, geen landbouwgrond verloren gaat, een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de noodzakelijke energietransitie en het initiatief niet zal leiden tot verspreiding van de aanwezige verontreiniging.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat de stichting en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat alternatieven voorhanden zijn waarmee een gelijkwaardig resultaat met aanmerkelijk minder bezwaren kan worden bereikt.

Het betoog slaagt niet.

Relativiteitsvereiste

9. Voor zover in deze uitspraak is geoordeeld dat een beroepsgrond niet slaagt en niet uitdrukkelijk op de toepassing van artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht is ingegaan, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of dat artikel aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg staat.

Conclusie

10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

11. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

w.g. Minderhoud

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Grinsven

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 juni 2023

462-971