

Toelichting adviesnota voor de raad inzake een tweetal zonneparken aan de Donkenweg te Wouw

Voorstel tot besluit gemeenteraad:

1. Kennis te nemen van de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 19 december 2022 met zaaknummers BRE 22/2621 CHWA en BRE 22/2622 CHWA (bijlage 1);
2. Kennis te nemen het deskundigenrapport van Bureau Zichtlijn, d.d. 1 februari 2023 (bijlage 2);
3. De door de raad opgestelde ruimtelijke onderbouwing d.d. 2 maart 2023 te betrekken in zijn besluitvorming (bijlage 3);
4. De verklaringen van geen bedenkingen definitief te weigeren voor het realiseren van het aangevraagde zonneparkproject 'De Donken';
5. Als motivering voor deze weigering aan te merken de ruimtelijke onderbouwing en te bepalen dat deze nieuwe onderbouwing, als aanvulling op de motivering van het raadsbesluit van 10 maart 2022, deel uitmaakt van dit raadsbesluit tot weigering van de verklaringen van geen bedenkingen.

Aanleiding

Op 25 april 2018 heeft KS NL27 B.V. (hierna: **"initiatiefnemer"**) twee aanvragen ingediend om een omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan voor het realiseren van het zonneparkproject 'De Donken'. De aanvragen zijn opgesplitst in Zonnepark I (Zuid) en Zonnepark II (Noord).

De gronden van perceel, waarop beide zonneparken zijn gesitueerd, zijn bestemd als 'Agrarisch met waarden-2' en (deels) dubbelbestemming 'Waarde-Archeologie' op grond van het vastgestelde bestemmingsplan 'Buitengebied Wouw 2020' (21 juli 2022). Voor het perceel bestemd als 'Agrarisch met waarden-2' is tevens de aanduiding 'Specifieke vorm van agrarisch met waarden-aardkundig' van toepassing. Voorts is de bestemming 'overige zone-groenblauwe mantel' van toepassing op de gronden. De aanvragen passen niet binnen het bestemmingsplan. In dit plan zijn de gronden van het perceel bestemd voor grondgebonden agrarische bedrijven, alsmede tot behoud, herstel of duurzame ontwikkeling van de aardkundige waarden en kenmerken van het gebied.

De vereiste afwijking van het bestemmingsplan kan niet worden vergund met toepassing van een 'binnenplanse afwijking' of de 'kruimelgevallenregeling'. Aan de orde zijn dan ook twee aanvragen voor een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo') van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

Op grond van artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht ('Bor') kunnen de omgevingsvergunningen slechts worden verleend nadat uw daarvoor verklaringen van geen bedenkingen heeft afgegeven. Op grond van het tweede lid mag uw raad deze verklaringen van geen bedenkingen van geen bedenkingen weigeren in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

In de raadsvergadering van 17 juni 2021 heeft uw raad (via een amendement) een voornemen tot weigering van de verklaringen van geen bedenkingen afgegeven. Naar aanleiding van uw voornemen om de gevraagde verklaringen van geen bedenkingen te weigeren, hebben de (geweigerde) ontwerp verklaringen van geen bedenkingen en de ontwerpbeslissingen vanaf 9 augustus 2021 tot en met 19 september 2021 ter inzage gelegen.

Binnen deze termijn is één zienswijze door de initiatiefnemer naar voren gebracht. Vervolgens heeft u op 10 maart 2022 definitief de verklaringen van geen bedenkingen geweigerd. Gelet op artikel 2.20a Wabo zijn op 6 april 2022 de omgevingsvergunningen geweigerd. Tegen de geweigerde omgevingsvergunningen door de initiatiefnemer beroep ingesteld. Op 19 december 2022 is door de Rechtbank Zeeland – West-Brabant uitspraak gedaan inzake de geweigerde omgevingsvergunningen.

Samenvatting van de uitspraak: de weigering van de verklaringen van geen bedenkingen is niet toereikend gemotiveerd

De Rechtbank Zeeland – West-Brabant heeft beoordeeld of de raad in redelijkheid heeft mogen besluiten om de verklaringen van geen bedenkingen niet af te geven. Volgens de rechtbank is dit niet

het geval geweest. Tot dit oordeel komt de rechtbank naar aanleiding van de beroepsgronden die door Kronos zijn aangevoerd en onder verwijzing naar de motivering van de raad om geen verklaring van geen bedenkingen af te geven en de motivering die in het verweerschrift is opgenomen. De rechtbank overweegt – samengevat – dat bij de raadsbesluiten onvoldoende is gemotiveerd dat het zonneparkproject ‘De Donken’ niet in overeenstemming is met de eis van een goede ruimtelijke ordening.

- In verband daarmee constateert de rechtbank dat het geldende bestemmingsplan ‘Buitengebied’ (onder voorwaarden) ontwikkelingen toestaat op gronden met aardkundige waarden. Om die reden is volgens de rechtbank de verwijzing naar het belang van de bescherming van het bestemmingsplan niet toereikend om als motivering te dienen voor de weigering van de verklaringen van geen bedenkingen.
- Ook kan volgens de rechtbank geen weigeringsgrond worden gevonden in de ‘Herziene beleidsvisie Zonne-energie 2018’, de correspondentie vanuit de provincie over de aardkundige waarden of het (vermeend) ontbreken van draagvlak voor het zonneparkproject.
- Hiernaast komt de rechtbank tot het oordeel dat van een duidelijke strijd met de Interim omgevingsverordening niet is gebleken. Volgens de rechtbank heeft Kronos aan de hand van de rapporten van RAAP een deskundige onderbouwing gegeven van haar standpunt dat het zonneparkproject ‘De Donken’ niet zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van de in het gebied aanwezige aardkundige waarden, en dat het project mogelijk zelfs tot herstel en verbetering van de aardkundige waarden zal leiden. De rechtbank constateert dat het tegendeel niet door middel van een tegenrapport is onderbouwd.

In navolging op de overweging dat de raadsbesluiten tot weigering van de verklaringen van geen bedenkingen niet deugdelijk zijn gemotiveerd, komt de rechtbank tot het oordeel dat het college van burgemeester en wethouders (hierna: “**college**”) de gevraagde omgevingsvergunningen op onjuiste gronden heeft geweigerd. Gelet daarop heeft de rechtbank de weigeringsbesluiten van het college vernietigd. De rechtbank heeft het college opgedragen om binnen drie maanden nieuwe besluiten te nemen op de aanvragen van initiatiefnemer (met inachtneming van de uitspraken).

Spoedeisende eigenstandige motie

Vervolgens is in de raadsvergadering van 19 januari 2023 een spoedeisende eigenstandige motie inzake het vervolg van de zonneparken aangenomen door uw raad.

In de eigenstandige motie is (onder meer) het volgende overwogen:

- De aanvragen zijn afgewezen omdat de gemeenteraad op 17 juni 2021 geweigerd heeft de verklaringen van geen bedenkingen af te geven omdat het realiseren van zonneparken De Donken in strijd is met het een goede ruimtelijke ordening zoals bedoeld in artikel 6.5 tweede lid, van het besluit omgevingsrecht.
- Het college in de raadsmededeling 01-2023 afgeraden heeft om hoger beroep in te stellen als de te nemen nieuwe besluiten niet zijn voorzien van een verbeterde motivering.
- In de motie voorgesteld wordt om die nieuwe besluiten te voorzien van een verbeterde motivering;
- Dat door het instellen van hoger beroep er sneller een finaal juridisch oordeel geveld zal worden (omdat zienswijze- en beroepsfase niet open staan) dan wanneer dat niet wordt gedaan en dat een snel finaal oordeel voor alle partijen wenselijk is.

Uw raad ziet goede gronden om tegen de uitspraak van de Rechtbank Zeeland –West-Brabant van 19 december 2022 in hoger beroep te gaan. In verband daarmee heeft u het college opgedragen om tijdig hoger beroep in te stellen tegen de uitspraak van de Rechtbank. Tevens heeft u het college opgedragen om de gronden van beroep, zoals genoemd in de motie, uit te werken en daarbij het nodige advies in te winnen.

Hiernaast heeft u het college opgedragen om, hangende het hoger beroep, nieuwe besluiten te nemen, als bedoeld in artikel 6.19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, en daarbij de door uw raad (destijds nog op te stellen) ruimtelijke onderbouwing en de resultaten van het (destijds nog uit te voeren) onafhankelijk onderzoek van Bureau Zichtlijn te betrekken. Ten slotte heeft u het college opgedragen om de raad bij de voorbereiding van het hoger beroepschrift te blijven betrekken.

Uw raad heeft aangegeven in het kader van de nieuwe herstelbesluiten een verbeterde onderbouwing van de verklaringen van geen bedenkingen op te stellen, waarmee in ieder geval de afwijking van de aanvragen voor het zonneparkproject 'De Donken' op het aspect van een goede ruimtelijke ordening wordt verbeterd. Deze ruimtelijke onderbouwing wordt opgesteld naar aanleiding van de uitkomsten van het deskundigenrapport.

Beoogd effect

U bent bevoegd om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren, indien volgens u de aanvragen niet in overeenstemming zijn met de eis van een goede ruimtelijke ordening. In het onderhavige geval is het zonneparkproject gelegen in een aardkundig waardevol gebied. Volgens u is de ontwikkeling van het zonneparkproject in het aardkundig waardevol gebied in strijd met een goede ruimtelijke ordening, mede gelet op de specifieke kenmerken van het gebied en de beleving ervan.

De rechtbank heeft in de uitspraak – samengevat – geoordeeld dat bij de weigeringen van de verklaringen van geen bedenkingen d.d. 10 maart 2022 onvoldoende was gemotiveerd dat het zonneparkproject 'De Donken' niet in overeenstemming is met de eis van een goede ruimtelijke ordening. U bent van oordeel dat er goede gronden zijn om tegen de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep te gaan. Daarbij heeft u een onafhankelijk deskundigenrapport laten opstellen en een nieuwe verbeterde ruimtelijke onderbouwing opgesteld om de motivering van de weigering van de verklaringen van geen bedenkingen te kunnen dragen. Deze stukken kunnen worden betrokken bij uw nieuwe besluiten.

Indien uw raad weigert de verklaringen van geen bedenkingen te geven, dan heeft dit tot gevolg dat opnieuw de toestemming wordt geweigerd om het zonneparkproject 'De Donken' te realiseren op het aardkundig waardevol gebied.

Argumenten

1.1 Opvolging geven aan de uitspraak van de Rechtbank Zeeland - West-Brabant

Met de nieuwe besluitvorming over de verklaringen van geen bedenkingen geeft uw raad opvolging aan de uitspraak van de Rechtbank Zeeland - West-Brabant van 19 december 2022. Hiernaast verduidelijkt uw raad, met name aan de initiatiefnemer van het zonneparkproject 'De Donken' en de inwoners van Roosendaal, waarom u van oordeel bent dat het zonneparkproject 'De Donken' al dan niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

1.2 Versnelling van de procedure toepassen door finale geschilbeslechting.

Door de toepassing van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, zullen de besluiten die het college neemt in navolging van uw raadsbesluit automatisch deel uitmaken van de hoger beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: "**Afdeling**"). Hierdoor is sneller duidelijkheid voor omwonenden en de initiatiefnemer over de rechtmatigheid van de besluitvorming met betrekking tot het zonneparkproject 'De Donken'.

Kanttekeningen

2.1 Bij weigering verklaringen van geen bedenkingen moeten de omgevingsvergunningen worden geweigerd

Indien uw raad weigert de verklaringen van geen bedenkingen af te geven, dan is het college verplicht om de omgevingsvergunningen (vanwege de toepassing van artikel 2.20a van de Wabo te weigeren. Door de toepassing van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb zal het beroep van de initiatiefnemer van rechtswege gericht zijn tegen de herstelbesluiten van het college. Het slagen van dit beroep kan leiden tot een aansprakelijkheidstelling en schadeclaim, die wellicht zou moeten worden gehonoreerd, mochten de oorspronkelijk genomen besluiten en de herstelbesluiten worden vernietigd.

2.2 De Afdeling kan het hoger beroep ongegrond verklaren en het beroep tegen de herstelbesluiten gegrond verklaren.

De Afdeling kan oordelen dat de ruimtelijke onderbouwing en het deskundigenrapport onvoldoende zijn om de motivering van de verklaringen van geen bedenkingen te kunnen dragen. Het hoger beroep kan ongegrond verklaard worden. Hiernaast kan – zoals hierboven nader uitgelegd onder 2.1 – de Afdeling het beroep tegen de herstelbesluiten gegrond verklaren.

Communicatie

De procedure wordt doorlopen conform de wettelijke voorschriften. De bekendmaking van de beschikkingen en de verklaringen van geen bedenkingen, of weigering daarvan, worden gepubliceerd in het Gemeenteblad, de Roosendaalse Bode, de gemeentelijke website en www.ruimtelijkeplannen.nl.

Vervolg

Nadat u als raad definitief heeft besloten over de verklaringen van geen bedenkingen, neemt het college een definitief besluit op de aanvragen omgevingsvergunningen. Indien de raad weigert de verklaringen van geen bedenkingen af te geven, dan is het college verplicht om de omgevingsvergunningen (vanwege de toepassing van artikel 2.20a van de Wabo te weigeren.

De definitieve verklaringen van geen bedenkingen en de collegebesluiten zullen, met de bijbehorende stukken, gedurende zes weken ter inzage worden gelegd. Door de toepassing van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, zullen deze besluiten automatisch deel uitmaken van de hoger beroepsprocedure bij de Afdeling.

De initiatiefnemer zal in de procedure die aanhangig is bij de Afdeling in de gelegenheid worden gesteld om te reageren op de inhoud van het voorliggend besluit. Een overige belanghebbende die meent dat hij door de nieuwe besluiten in een nadeliger positie is komen te verkeren of door gewijzigde feiten of omstandigheden niet kan worden verweten dat hij geen beroep heeft ingesteld, kan beroep instellen tegen de nieuwe besluiten bij de Afdeling.

Bijlagen:

1. De uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 19 december 2022;
2. Het deskundigenrapport van Bureau Zichtlijn;
3. De ruimtelijke onderbouwing;
4. Voorstel raadsbesluit tot weigering van de verklaringen van geen bedenkingen;
5. Nota van zienswijzen inzake de twee zonneparken aan de Donkenweg te Wouw vast te stellen.
6. Raadsbesluit weigering ontwerp verklaringen van geen bedenkingen zonneparken Donkenweg, d.d. 17 juni 2021
7. Raadsbesluit weigering verklaringen van geen bedenkingen d.d. 10 maart 2022.