

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3591
Datum uitspraak	23 oktober 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 oktober 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, zonnepark Exloo" vastgesteld.

Volledige tekst

201810067/1/R3.

Datum uitspraak: 23 oktober 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap, beide gevestigd te Assen,

appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Borger-Odoorn,

2. het college van burgemeester en wethouders van Borger-Odoorn,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 11 oktober 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, zonnepark Exloo" vastgesteld.

Bij besluit van 12 oktober 2018 heeft het college een omgevingsvergunning voor het bouwen van een zonnepark op de percelen, kadastraal bekend gemeente Odoorn, sectie N, nrs. 1751, 2659, 1748, 1747, 1746, 1750, 1300, 1290, 1252, 1294, 1256, 1257, 1258, 2278 en 1260 verleend.

Tegen deze besluiten hebben Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft Groenleven B.V. een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 juni 2019, waar Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en mr. C.F. van Helvoirt, advocaat te Arnhem, en het college en de raad, beide vertegenwoordigd door H.G.J.C. Brink en mr. W. Geelhoed, advocaat te Groningen, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting Groenleven B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde B] en mr. E.A.W. Driest, advocaat te Leiden, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan en de omgevingsvergunning maken de oprichting van een zonnepark met een oppervlakte van ongeveer 59 ha en een capaciteit van ongeveer 49 megawatt mogelijk. Het plangebied ligt ten oosten van de kern Exloo.

2. Natuur- en Milieufederatie Drenthe is een provinciaal samenwerkingsverband van natuur- en milieuorganisaties in Drenthe en zet zich in voor onder meer het milieu en de natuur in Drenthe. Stichting Het Drentse Landschap zet zich in voor de bescherming van de natuur en het erfgoed in Drenthe.

Het plan

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Intrekking

4. Ter zitting hebben Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap hun beroepsgronden ingetrokken die zien op het niet nemen van een m.e.r.-beoordelingsbesluit en op het niet in de planregels opnemen van maatregelen die bijdragen aan de doelstellingen van de Pilot Veenoxidatie Valthermond.

Ladder voor duurzame verstedelijking

5. Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap voeren aan het niet eens te zijn met de uitspraak van de Afdeling van 23 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:178](#), waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat een zonnepark geen stedelijke ontwikkeling is waarop de ladder voor duurzame verstedelijking van toepassing is. Zo stellen zij dat een zonnepark naar zijn aard relatief veel ruimte in beslag neemt, terwijl de ladder voor duurzame verstedelijking is opgesteld met het oog op een zuinig ruimtegebruik. In het licht van het vorenstaande stellen zij dat er in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking een motiveringsplicht voor het bevoegde bestuursorgaan moet gelden bij de aanleg van een zonnepark.

5.1. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) luidt: "De

toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, luidt: "In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur."

Artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, luidt: "In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen."

5.2. Met betrekking tot artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Bro, zoals dat artikel gold vóór 1 juli 2017, staat in de nota van toelichting bij het Bro dat dit lid provinciale en gemeentelijke overheden verplicht om nieuwe stedelijke ontwikkelingen af te stemmen op de geconstateerde actuele behoefte, en de wijze waarop in die behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen. Op deze wijze wordt over- en ondercapaciteit zoveel mogelijk voorkomen. Ten aanzien van het tweede lid, onder b, staat in de nota van toelichting dat wordt gezien of binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien door middel van herstructurering, transformatie of anderszins. Onderdeel hiervan is dat wordt gekeken of leegstaande verstedelijkingsruimte door het treffen van kwalitatieve maatregelen in de behoefte kan voorzien. In de nota van toelichting staat voorts dat de minister van Infrastructuur en Milieu op 14 november 2011 aan de Tweede Kamer heeft toegezegd om andere overheden te ondersteunen bij het in de praktijk brengen van de ladder voor duurzame verstedelijking, door op het moment van inwerkingtreding van de ladder aan gemeenten en provincies een handreiking beschikbaar te stellen. De handreiking is in oktober 2012 vastgesteld door het ministerie van Infrastructuur en Milieu. In de handreiking is de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, omschreven. Hierin staat dat onder het begrip "overige stedelijke voorzieningen" wordt verstaan: accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure.

Met ingang van 1 juli 2017 is artikel 3.1.6 van het Bro gewijzigd. In de nota van toelichting bij deze wijziging (Stb. 2017, 182) staat dat er voor is gekozen de definities niet aan te passen.

5.3. Evenals in de uitspraak van 23 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:178](#), komt de Afdeling tot het oordeel dat een zonnepark zoals hier aan de orde geen stedelijke ontwikkeling is als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro. Daarbij acht de Afdeling van belang dat een zonnepark naar zijn aard niet kan worden aangemerkt als een stedelijke voorziening als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Dit betekent dat de ladder voor duurzame verstedelijking niet van toepassing is.

Het betoog faalt.

5.4. Het vorenstaande neemt niet weg dat een plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, wanneer geen sprake is van zorgvuldig ruimtegebruik. Met het oog daarop hanteert de provincie Drenthe een zogeheten "zonneladder" als ruimtelijk kader voor de toepassing van meer grootschalige ontwikkelingen met zonne-energie. Naar deze "zonneladder" wordt

verwezen in artikel 3.30 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe. Deze toetsing komt hierna aan de orde onder 8 tot en met 8.6.

Onzorgvuldige besluitvorming

6. Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap stellen dat de raad de keuze van de locatie en de inrichting van het voorziene zonnepark ten onrechte enkel aan de ontwikkelaar van het zonnepark heeft gelaten. Hierdoor heeft volgens hen geen afweging naar de effecten van de locatiekeuze en inrichting plaatsgevonden, laat staan naar de financieel-economische effecten. De raad heeft hen volgens Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap voorts ten onrechte niet betrokken bij de locatiekeuze en de inrichting van het voorziene zonnepark. Volgens Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap miskent de raad hiermee zijn sturende rol.

6.1. De raad stelt dat hij bewust niet heeft willen sturen in het keuzeproces op kavelniveau voor het voorziene zonnepark, maar dit heeft willen overlaten aan de exploitant en participerende grondeigenaren. Dit is volgens de raad in overeenstemming met het Beleidsplan zonneakker in Borger-Odoorn 2018-2020, waarin de regels voor de inpassing van zonneparken zijn vastgesteld maar geen concrete gebieden zijn aangewezen of uitgesloten. Het beleidsplan bevat wel het ruimtelijke kader om initiatieven voor zonneparken ruimtelijk te toetsen. Uitgangspunt is 'beheerste groei', concreet ingevuld door in de periode 2018-2020 ruimte te geven aan maximaal 10 kleinschalige zonne-akkers van maximaal 5 ha. Daarnaast bestaat in deze periode onder voorwaarden - onder meer ten aanzien van landschappelijke inpassing - bereidheid mee te werken aan twee grootschalige zonne-akkers tot een maximum van 49 megawatt. De raad stelt dat op grond van het Beleidsplan zonneakker in Borger-Odoorn 2018-2020 een groot aantal initiatieven voor zonneparken is afgewezen. Daarnaast stelt de raad dat hij tijdens het bestemmingsplanproces invloed heeft uitgeoefend op de inrichting van het voorziene zonnepark door het te toetsen aan zijn beleid en aanbevelingen voor aanpassingen te doen.

6.2. Voor zover Natuur en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap stellen dat de raad ten onrechte niet met hen heeft overlegd, overweegt de Afdeling dat het bieden van inspraak voorafgaande aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan geen onderdeel uitmaakt van de in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en het Bro geregelde bestemmingsplanprocedure. Het niet bieden van inspraak in deze fase heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan. Daarbij merkt de Afdeling op dat de raad een ieder die een zienswijze heeft ingediend, heeft gehoord en de ruimtelijke bezwaren die naar aanleiding daarvan naar voren zijn gekomen heeft betrokken bij de ruimtelijke eindafweging bij de vaststelling van het bestreden plan. De stelling dat de raad geen zelfstandige afweging heeft gemaakt bij de vaststelling van het bestreden plan, acht de Afdeling onjuist.

6.3. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan in zoverre niet zorgvuldig is vastgesteld.

Het betoog faalt.

Provinciale Omgevingsverordening Drenthe

7. Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap voeren aan dat het voorziene zonnepark in strijd is met artikel 3.30 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe. Zij hebben hierover de hierna te bespreken punten van kritiek aangevoerd.

Subsidiar voeren zij aan dat het plan in strijd is met artikel 2.24 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018.

7.1. De raad betoogt dat het plan niet in strijd is met artikel 3.30 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe.

7.2. Voor zover Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap subsidiair aanvoeren dat het plan in strijd is met de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018, oordeelt de Afdeling als volgt. De Afdeling toetst het plan aan de Provinciale Omgevingsverordening zoals die gold ten tijde van de vaststelling van het besluit. De Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018 is in werking getreden na de vaststelling van het bestreden plan, namelijk op 1 november 2018.

Gelet hierop zal de Afdeling het plan toetsen aan de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe.

7.3. Artikel 3.30 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe luidt: "Een ruimtelijk plan kan voorzien in de realisatie van zonne-akkers mits de realisatie voldoet aan de door provinciale staten vastgestelde en in de Omgevingsvisie opgenomen "zonneladder" en het ter uitvoering daarvan door gedeputeerde staten vastgestelde "Beleidskader Zonne-akkers"."

- Zonneladder

8. Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap voeren aan dat de raad ten onrechte de zonneladder onjuist heeft toegepast, waardoor het plan in strijd is met artikel 3.30 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe.

Primair stellen Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap zich op het standpunt dat het initiatief voor een zonnepark al strandt bij de eerste trede. Zo blijkt volgens hen niet dat de initiatiefnemer een poging heeft gedaan om de mogelijkheden van een gebouwgebonden plan te inventariseren. Zij verwijzen daarbij naar het onderzoek van Deloitte, "State of the State-onderzoek, Zonnepanelen kunnen de helft van de Nederlandse elektriciteitsbehoefte opwekken", van 13 maart 2018, waarin staat dat in de gemeente Borger-Odoorn 2,4 km² aan dakoppervlak geschikt is voor zonnepanelen. Volgens hen is dit vier keer zoveel als de oppervlakte van het voorziene zonnepark, dat een oppervlak heeft van 0,59 km². Daarnaast stellen Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap dat ook uit de gemeentelijke zonnekaart blijkt dat er in Borger-Odoorn nog voldoende geschikte daken zijn om zonne-energie op te wekken.

Subsidiar stellen Natuur- en Milieufederatie en Stichting Het Drentse Landschap dat ook niet is voldaan aan de tweede trede van de zonneladder. Zo heeft de initiatiefnemer volgens hen niet aannemelijk gemaakt dat er onvoldoende ruimte is in bestaand stedelijk gebied om een zonnepark te realiseren. Daarbij stellen zij dat niet alleen gekeken dient te worden naar de mogelijkheden binnen de gemeente Borger-Odoorn, maar ook naar de mogelijkheden binnen de provincie.

Tot slot stellen Natuur- en Milieufederatie en Stichting Het Drentse Landschap dat er geen sprake is van een breed maatschappelijk draagvlak voor het voorziene zonnepark, waardoor aan de derde trede evenmin is voldaan.

8.1. De raad stelt dat de omstandigheid dat er in potentie voldoende ruimte op daken dan wel in bestaand stedelijk gebied beschikbaar is voor zonne-energie, nog niet wil zeggen dat er voldoende draagvlak en voldoende financiële middelen zijn om tot hetzelfde resultaat te komen als met het voorziene zonnepark. Daarnaast worden er volgens de raad ook geen

concrete alternatieve locaties genoemd. De raad stelt dat dit onvoldoende houvast geeft voor het behalen van de gemeentelijke en provinciale energiedoelstellingen.

8.2. Uit artikel 3.30 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe volgt dat een ruimtelijk plan dat voorziet in de realisatie van een zonnepark moet voldoen aan de in de Omgevingsvisie opgenomen zonneladder. In de Omgevingsvisie Drenthe 2014 is in de beleidstekst, in paragraaf 5.2.2., verwoord dat de provincie al voor 2020 een forse toename van zowel zonnewarmte als zonnestroom nastreeft. Om voor deze gewenste ontwikkelingen de ruimtelijke kwaliteit te borgen, hanteert de provincie een ruimtelijk kader voor de toepassing van zonne-energie. Dat kader, de zogeheten zonneladder, is alleen van toepassing op de meer grootschalige ontwikkelingen en heeft geen betrekking op inpassing van kleinschalige, losse, zonnepanelen. De zonneladder is als volgt omschreven:

"1. Gebouwgebonden; zon op daken

De productie van zonne-energie wordt zo mogelijk gerealiseerd met behulp van gebouwgebonden installaties. Bij de toepassing op beschikbare en geschikt dakoppervlak streven wij naar een architectonisch rustig en evenwichtig beeld. Zonne-energie mag veelal ook worden toegepast in gebieden met cultuurhistorische of archeologische kernkwaliteiten (kaart 2e en 2f).

2. Grondgebonden; zon op maaiveld

De aanleg van grondgebonden zonne-installaties op maaiveld staan wij toe in bestaand stedelijk gebied. Gedacht kan worden aan bedrijventerreinen en woningbouwlocaties die op korte tot middellange termijn geen invulling zullen krijgen. Er gelden daarbij voorwaarden die zorgen voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing.

3. Initiatieven met maatschappelijk draagvlak

Grondgebonden zonne-installaties buiten bestaand stedelijk gebied kunnen alleen dan op een positieve houding rekenen wanneer de initiatieven voorzien zijn van een breed maatschappelijk draagvlak en kunnen rekenen op betrokkenheid vanuit de directe omgeving. Bij maatschappelijke initiatieven die inhaken op noaberschap, menselijke maat en kleinschaligheid - bijvoorbeeld in de vorm van lokale energiecoöperaties - gaan we in samenspraak met de initiatiefnemers verkennen onder welke voorwaarden toepassing mogelijk is."

8.3. De Afdeling stelt vast dat de raad in de plantoelichting het provinciale beleid op het onderdeel van de zogeheten zonneladder heeft beschreven en daaraan heeft getoetst.

Ten aanzien van de stelling van Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap dat het voorziene zonnepark al strandt bij trede 1 van de zonneladder, overweegt de Afdeling als volgt. In de plantoelichting staat ten aanzien van trede 1 dat op één na alle agrariërs uit de gemeente Borger-Odoorn al zonnepanelen op hun daken hebben liggen en dat gelet op de omvang van het provinciale en gemeentelijke streven naar een uitbreiding van zonnestroom het volgens de raad niet volstaat om alleen het dakoppervlak te gebruiken voor het opwekken van zonne-energie. Daarnaast heeft de raad ter zitting toegelicht dat de gemeente Borger-Odoorn geen eigenaar is van de door Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap ter zitting genoemde daken en dat de raad derhalve de aanleg van zonnepanelen op die daken in zoverre niet kan sturen. Gezien het vorenstaande heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat de door de raad beoogde productie van zonne-energie niet uitsluitend kan worden gerealiseerd met behulp van gebouwgebonden installaties en daarmee trede 1 is doorlopen.

8.4. Wat betreft het betoog van Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap dat trede 2 van de zonneladder evenmin is doorlopen omdat de raad niet aannemelijk heeft gemaakt dat er onvoldoende ruimte is in bestaand stedelijk gebied om een zonnepark te realiseren, overweegt de Afdeling als volgt. In de plantoelichting is bij toepassing van trede 2 gemotiveerd dat het stedelijk gebied van de gemeente Borger-Odoorn bestaat uit kleinschalige dorpskernen en dat de mogelijkheden om binnen die dorpen in grootschalige zonneparken te voorzien met dezelfde omvang als in het bestreden plan niet aanwezig zijn. Er zijn geen grootschalige locaties voor bedrijventerreinen of woningbouw beschikbaar die op korte of middellange termijn geen invulling krijgen en eventueel een alternatieve locatie zouden kunnen bieden. De Afdeling betreft hierbij dat de omvang van het zonnepark dat in het voorliggende plan mogelijk wordt gemaakt, te weten 49 megawatt, past in het door de raad geformuleerde beleid zoals neergelegd in het Beleidsplan zonneakker in Borger-Odoorn 2018-2020. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat trede 2 is doorlopen.

8.5. Uit trede 3 van de zonneladder volgt dat grondgebonden zonneparken buiten bestaand stedelijk gebied alleen op een positieve houding kunnen rekenen wanneer de initiatieven voorzien zijn van een breed maatschappelijk draagvlak en kunnen rekenen op betrokkenheid vanuit de directe omgeving. Naar het oordeel van de Afdeling is in trede 3 tot uitdrukking gebracht dat van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij zich inspanningen getroost om voldoende draagvlak te verwerven en participatie mogelijk te maken.

Blijkens de stukken heeft de gemeente Borger-Odoorn een aanpak voor het voorziene zonnepark bevorderd waarbij ook de omgeving meeprofiteert. Uit de plantoelichting blijkt dat de initiatiefnemer van het voorziene zonnepark een werkwijze heeft toegepast om draagvlak te creëren onder de agrariërs in de gemeente Borger-Odoorn. De agrariërs die gronden beschikbaar willen stellen voor zonnepanelen hebben zich in een poule verenigd. De agrariër op wiens gronden een zonnepark wordt gerealiseerd, ontvangt hiervoor huur. De agrariërs van de overige grond binnen de poule krijgen een optievergoeding. Ten aanzien van het draagvlak onder omwonenden heeft de raad ter zitting te kennen gegeven dat er meer draagvlak voor het voorziene zonnepark is als de omgeving meeprofiteert. Om die reden bestaat voor deelnemers de mogelijkheid om de stroom te verkopen aan de gemeente Borger-Odoorn. Verder heeft de raad ter zitting toegelicht dat de bewoners bij het zonnepark zijn betrokken door huisbezoeken en informatieavonden en door het opzetten van een zogenoemde "postcoderoos".

Gelet op het voorgaande bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen grond voor het oordeel dat niet is voldaan aan de inspanningsverplichting zoals die voortvloeit uit trede 3.

8.6. De Afdeling ziet gezien het vorenstaande in hetgeen Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de raad de zonneladder onjuist heeft toegepast.

Het betoog faalt.

- Beleidskader zonne-akkers

9. Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap betogen dat het voorziene zonnepark in strijd is met het Beleidskader zonne-akkers.

Zo maakt de raad volgens hen ten eerste bij het voorziene zonnepark ten onrechte geen gebruik van onbenutte grond van bestaande functies. Verder is geen sprake van een van de twee typen van initiatieven voor zonneparken in het buitengebied. Ten eerste is de locatie

namelijk geen kleinschalige akker en ligt het plangebied ook niet aan de randen van woon- of werklocaties. Van een iconische uitstraling van het zonnepark is evenmin sprake. Voorts blijkt volgens hen ten onrechte nergens uit dat de zonnestroom direct aan de eindgebruiker wordt gekoppeld.

Verder is volgens Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap ten onrechte geen aandacht besteed aan de omstandigheid dat de energieafname uit de omgeving van het voorziene zonnepark niet in verhouding staat tot het vermogen van het zonnepark.

Voorts stellen Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap dat het voorziene zonnepark niet is te verenigen met de kernkwaliteiten uit het Beleidskader zonne-akkers, zoals het behoud van open ruimte en het behoud van onbebouwd karakter. Volgens hen past het voorziene zonnepark gelet op de omvang en de industriële uitstraling niet in de extensieve, agrarische omgeving met natuur- en landschapswaarden. Daarnaast is volgens hen ook geen sprake van een met de omgeving van het plangebied samenhangend ontwerp. Daarbij stellen zij dat ten onrechte geen kwaliteitseisen aan de inrichting van het voorziene zonnepark zijn gesteld. Zo biedt volgens hen het landschappelijk inpassingsplan geen enkele duidelijkheid over de wijze waarop het plangebied en de randzones zo kunnen worden ingericht dat sprake is van ecologische meerwaarde. Volgens Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap heeft de landschappelijke inpassing een cosmetisch gehalte en beperkt het zich tot het uit het zicht houden van het voorziene zonnepark voor omwonenden, maar biedt het zonnepark geen meerwaarde en is het zonnepark ook niet wenselijk nu het plangebied is gelegen naast een Natuur Netwerk Nederland-gebied.

9.1. De raad stelt dat het voorziene zonnepark geen deel uitmaakt van bestaand stedelijk gebied, maar wel uitgaat van multifunctioneel ruimtegebruik doordat er ook waterberging mogelijk wordt gemaakt en het voorziene zonnepark bijdraagt aan de vergroting van de plaatselijke biodiversiteit en ecologie. Verder stelt de raad dat hier van het type zonnepark met een zogeheten iconische uitstraling inderdaad geen sprake is. Het voorziene zonnepark is wel op korte afstand gesitueerd van Exloo en zal mede de huishoudens van dat dorp van stroom gaan voorzien.

Daarnaast stelt de raad dat het voorziene zonnepark met een capaciteit van ongeveer 49 megawatt zo'n 15.000 huishoudens van stroom zal kunnen voorzien. Dat overstijgt inderdaad ruim de 700 huishoudens van het dorp Exloo, maar biedt aldus de mogelijkheid ook andere dorpen in de omgeving en regionale bedrijven te voorzien van zonne-energie.

Verder stelt de raad dat de bestaande gebiedskenmerken richtinggevend zijn geweest voor de landschappelijke inpassing van het voorziene zonnepark. Volgens de raad worden de kenmerken van het gebied met het aan te planten groen versterkt en wordt daarmee ook ingezet op de verbreding van de biodiversiteit en ecologie van het gebied.

9.2. In het Beleidskader zonne-akkers staat het volgende:

"1. Locaties; zonne-akkers op of naast andere functies

Met zonne-akkers kan meerwaarde worden gecreëerd in gebieden waar bestaande functies oppervlakten onbenut laten. Het gaat dan vooral om bestaande functies die niet geschikt zijn om te combineren met andere functies, maar waar wel ruimte voorhanden is die kan worden benut voor de opwekking van zonnestroom. Uit de verkenning blijkt dat Drenthe zich leent voor lokale initiatieven in de vorm van kleinschalige akkers op of aan randen van woon- of

werklocaties en voor initiatieven die een iconische uitstraling hebben door ligging en/of vorm, zoals vuilstorten, luchthavens, circuits of infrastructurele projecten. Voor de locatiekeuze gaat onze voorkeur daarbij nadrukkelijk uit naar plekken waar de opwekking van zonnestroom direct kan worden gekoppeld aan eindgebruikers. Wat betreft locaties voor iconische projecten nodigen wij initiatiefnemers graag uit om hierover met ons van gedachten te wisselen.

2. Omvang; omvang zonne-akkers in balans met energieafname omgeving

De realisatie van zonne-akkers betekent het toevoegen van installaties aan het landschap. Zonne-akkers hebben een technische uitstraling. Naarmate de omvang toeneemt, wordt de uitstraling meer industrieel. De verkenning van ROM3D maakt inzichtelijk dat er een goede ruimtelijke verhouding moet zijn tussen de oppervlakte van een initiatief en de nabijgelegen gebouwde omgeving. Tegelijkertijd is het vanuit zuinig en doelmatig ruimtegebruik wenselijk dat er een balans gezocht wordt tussen de productie en afname van zonnestroom in de omgeving. Dit streven lijkt terug te komen in het huidige stimuleringsbeleid van het Rijk waar met de regelingen SDE+ en 'Verlaagd tarief voor collectieve opwek' (postcoderoos) ook deze balans gezocht lijkt te worden. Uit de bedrijfseconomische verkenning blijkt echter dat de huidige subsidieregelingen van het Rijk in de praktijk onvoldoende stimulerend werken.

3. Ruimtelijke inpassing; een ontwerp geïnspireerd op kernkwaliteiten

De hierboven genoemde punten maken zowel de locaties als de omvang van zonneakkers tot ruimtelijk logisch en verklaarbaar. Het derde aandachtspunt betreft de impact van zonne-akkers op de directe omgeving. Wij vragen initiatiefnemers een plan op te stellen waarin aandacht is voor de ruimtelijke fysieke context met aandacht voor een samenhangend ontwerp, meerwaarde voor het gebied en de inrichting van de randen. Een landschappelijke en stedenbouwkundige inpassing op dit punt is gewenst vanwege de industriële en technische uitstraling. In de randen kan worden ingespeeld op de omgeving en de kernkwaliteiten in het gebied."

9.3. Ten aanzien van de stelling van Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap dat de raad ten onrechte bij het voorziene zonnepark geen gebruik maakt van onbenutte grond van bestaande functies, overweegt de Afdeling als volgt. In het Beleidskader zonne-akkers staat onder paragraaf 1 over zonneparken op of naast andere functies dat met zonneparken meerwaarde kan worden gecreëerd in gebieden waar bestaande functies oppervlakten onbenut laten. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de meerwaarde van het voorziene zonnepark is gelegen in het multifunctionele ruimtegebruik doordat het plan ook waterberging mogelijk maakt. Zo blijven de belangrijkste watergangen in het plangebied behouden en worden er daarnaast nieuwe sloten aangelegd. Daarnaast heeft de raad ter zitting toegelicht dat het voorziene zonnepark zal bijdragen aan de verbreding van de plaatselijke biodiversiteit en ecologie. Daarbij heeft de raad ter zitting te kennen gegeven dat de gronden van het plangebied ten tijde van de zitting werden gebruikt voor aardappelteelt en hierdoor werden besproeid met gewasbescherming en werden bewerkt met bemesting. Volgens de raad zal de kwaliteit van de gronden verbeteren, omdat er niet meer besproeid of bemest hoeft te worden ten behoeve van aardappelteelt.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het provinciale Beleidskader zonne-akkers in zoverre niet in de weg staat aan vaststelling van het plan.

9.4. Verder blijkt uit het Beleidskader zonne-akkers dat twee types initiatieven zich lenen voor een zonnepark in het buitengebied. Voor zover Natuur- en Milieufederatie Drenthe en

Stichting Het Drentse Landschap stellen dat er geen sprake is van een "iconische uitstraling", stelt de raad dat hier inderdaad geen sprake van is.

Ten aanzien van de stelling dat er ook geen sprake is van een zonnepark in de vorm van een kleinschalige akker op of aan de randen van woon- of werklocaties, overweegt de Afdeling als volgt. Ter zitting is toegelicht dat het plangebied in verhouding tot de omliggende onbebouwde omgeving een relatief klein gebied is. Daarnaast heeft de raad ter zitting gesteld dat het voorziene zonnepark is gelegen op korte afstand van de kern Exloo. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in dit geval sprake is van een kleinschalige akker aan de rand van een woonlocatie.

Ten aanzien van de stelling dat nergens uit blijkt dat de zonnestroom direct aan de eindgebruiker wordt gekoppeld, stelt de raad dat vanwege de korte afstand tot de kern Exloo, het voorziene zonnepark de huishoudens van dit dorp mede van stroom zal gaan voorzien, waardoor de stroom direct aan de eindgebruiker kan worden gegeven. De Afdeling acht dit aannemelijk. Hiermee is het plan in overeenstemming met de voorkeur voor koppeling aan eindgebruikers zoals neergelegd in het provinciale beleid.

9.5. Gelet op hetgeen onder 9.3 en 9.4 is overwogen, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad de locatiekeuze van het voorziene zonnepark in het licht van de eerste stap van het Beleidskader zonne-akkers voldoende heeft gemotiveerd.

9.6. Ten aanzien van de stelling van Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap dat de raad ten onrechte geen aandacht heeft besteed aan de omstandigheid dat de energieafname uit de omgeving van het voorziene zonnepark niet in verhouding staat tot het vermogen van het zonnepark, stelt de raad dat de capaciteit van het voorziene zonnepark inderdaad de stroomvraag van de huishoudens van het dorp Exloo overstijgt, maar met het voorziene zonnepark ook andere dorpen en regionale bedrijven in de omgeving worden voorzien van zonne-energie. Daarbij heeft de raad ter zitting te kennen gegeven dat de provincie Drenthe moet voldoen aan de energieopgave die het Rijk aan de provincie heeft toebedeeld en dat het voorziene zonnepark bijdraagt aan de energieopgave van de provincie Drenthe.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in strijd heeft gehandeld met de in het provinciale beleid uitgesproken wens een balans te zoeken tussen productie en afname van zonnestroom in de omgeving.

9.7. Voor zover Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap stellen dat het voorziene zonnepark niet is te verenigen met de kernkwaliteiten uit het Beleidskader zonne-akkers, zoals het behoud van open ruimte en het behoud van onbebouwd karakter, en dat er derhalve ook geen sprake is van een met de omgeving van het plangebied samenhangend ontwerp, stelt de raad het volgende. Volgens de raad blijft de openheid van het landschap beleefbaar door de afstand tussen het gekanaliseerde Achterste Diep en de opstelling van het zonnepark. Verder merkt de raad op dat de kenmerken van de gronden rondom het plangebied door het aan te planten groen op de gronden van het plangebied worden versterkt.

De landschappelijke inpassing is door de raad geborgd door een voorwaardelijke verplichting. In artikel 3, lid 3.2.3, onder a, van de planregels is bepaald dat het bouwen van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen en geen overkappingen zijnde, ten behoeve van een zonnepark uitsluitend is toegestaan indien de gronden binnen 24 maanden na verlening van de omgevingsvergunning zijn ingericht en ingepast conform het landschapsinrichtingsplan, dat als bijlage 1 bij die regels is gevoegd. In dit landschapsinrichtingsplan staat onder meer

dat er nieuwe sloten en grondwallen worden aangelegd en dat aan de noord- en oostzijde van het plangebied hooilanden worden gerealiseerd. In het landinrichtingsplan is voorts een brede watergang met rietoevers langs de Zuidveendijk opgenomen.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad voldoende gemotiveerd dat sprake is van de in het provinciale beleid gewenste landschappelijke inpassing en dat in het plan rekening is gehouden met de kernkwaliteiten van de gronden rondom het plangebied.

9.8. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat het voorziene zonnepark niet in strijd is met het provinciale beleid zoals neergelegd in het Beleidskader zonne-akkers.

- Conclusie Provinciale Omgevingsverordening Drenthe

10. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.30 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe.

De betogen falen.

Landschap

11. Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap stellen dat in de plantoelichting geheel voorbijgegaan wordt aan het gebiedsproces om de visie Hunzedal 2030 te realiseren, terwijl de gemeente Borger-Odoorn zich moet houden aan de natuur- en wateropgaven. Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap stellen verder dat in de bijlage van de plantoelichting enkel ecologische tips zijn opgenomen, maar dat daaraan geen juridische waarde kan worden ontleend.

11.1. De raad stelt dat de visie Hunzedal 2030 geen bestuurlijke status heeft in de gemeente Borger-Odoorn en dat het richtinggevende kader voor de Hunze naast de provinciale Omgevingsverordening de provinciale Omgevingsvisie en de gemeentelijke structuurvisie Borger-Odoorn is. De raad stelt dat het voorziene zonnepark daaraan is getoetst.

Volgens de raad doet het ontwerp van het voorziene zonnepark geen afbreuk aan de plaatselijke gebiedswaarden en kan het ontwerp door mogelijkheden voor waterberging bijdragen aan een verrijking van de biodiversiteit en ecologie.

Daarnaast stelt de raad dat de ecologische tips zijn bedoeld als richtlijn voor de uiteindelijke inrichting van het voorziene zonnepark en dat hierover afstemming met de exploitant zal plaatsvinden.

11.2. In de visie Hunzedal 2030 worden doelen voor de instandhouding van de rivier de Hunze geformuleerd. Hierbij wordt rekening gehouden met de verschillende functies in de gebieden rondom de Hunze, zoals natuur, recreatie en een klimaatbestendig waterbeheer.

11.3. Vastgesteld kan worden dat de visie Hunzedal 2030 is opgesteld door het Drentse Landschap, Natuur- en Milieufederatie Drenthe, het Wereldnatuurfonds, het Groninger Landschap en Natuur en Milieufederatie Groningen. Gebleken is dat de raad de visie Hunzedal 2030 niet als gemeentelijk beleidsstuk heeft aangemerkt of de visie heeft bekrachtigd. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad rekening had moeten houden met de visie Hunzedal 2030.

Het betoog faalt.

11.4. Voor zover Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting het Drentse Landschap stellen dat de raad ten onrechte het opvolgen van de ecologische tips niet heeft

gewaarborgd, heeft de raad ter zitting toegelicht dat de ecologische tips niet noodzakelijk zijn voor de aanvaardbaarheid van het plan en dat de ecologische tips voor de realisering van het voorziene zonnepark enkel ten overvloede zijn opgenomen. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de ecologische waarden van de omgeving niet voldoende in de belangenafweging heeft betrokken. Het betoog faalt.

Financiële en economische uitvoerbaarheid

12. Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap voeren aan dat het plan niet uitvoerbaar is. Volgens hen is onduidelijk of het plangebied is gelegen op een financieel en technisch realiseerbare afstand van een netaansluiting. Daarbij is volgens hen ook niet inzichtelijk gemaakt of grondeigenaren toestemming zullen geven voor het aanleggen van de ondergrondse infrastructuur.

Daarnaast stellen Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap dat er bij realisering van het voorziene zonnepark sprake zal zijn van verdringing van lokale initiatieven van sportverenigingen en agrariërs die hun daken van substantiële aantallen zonnepanelen willen voorzien. Zij verwijzen daarbij naar een krantenartikel waarin netbeheerder Enexis aangeeft de extra stroom niet kwijt te kunnen. Volgens Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap laten noodzakelijke aanpassingen aan het elektriciteitsnet nog jaren op zich wachten.

Verder stellen Natuur- en Milieufederatie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap dat de uitvoerbaarheid ook onder druk komt te staan, omdat de SDE+-subsidie voor het voorziene zonnepark vereist dat een energie-installatie binnen 3 jaar na subsidieverlening operationeel dient te zijn.

12.1. De raad stelt dat de SDE+-subsidie geldig is voor de duur van 3 jaar en vervolgens met 1 jaar kan worden verlengd. Volgens de raad hebben de netbeheerders, waaronder Enexis Group, het platform GOPACS opgericht. Dit platform denkt na over de verzware van het elektriciteitsnetwerk en bedenkt technische oplossingen voor het congestieprobleem. Volgens de raad wordt hiermee voorkomen dat er files op het net ontstaan en dat zonneparken niet kunnen worden aangesloten dan wel geen energie kan worden teruggeleverd.

Daarnaast stelt de raad dat er een business-case is opgesteld waaruit blijkt dat het voorziene zonnepark rendabel is. Voor het gebruik van de gronden van het voorziene zonnepark zijn volgens de raad overeenkomsten gesloten met de perceeleigenaren.

12.2. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode.

12.3. In hetgeen is aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het voorziene zonnepark binnen drie jaar na subsidieverlening niet operationeel zal zijn. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat de provincie Drenthe en alle gemeenten van de provincie Drenthe een brandbrief hebben verstuurd naar de minister van Economische Zaken en Klimaat om snel tot een oplossing te komen voor de netaansluiting van het door het voorziene zonnepark opgewekte energie. Hieromtrent heeft de raad ter zitting toegelicht dat de Nederlandse netbeheerders het platform GOPACS

hebben opgericht waarin zij oplossingen zoeken voor het congestieprobleem en nadenken over mogelijkheden om het elektriciteitsnetwerk te verzwaren. Daarnaast heeft de raad weliswaar ter zitting toegelicht dat het ongeveer vijf jaar gaat duren voordat het elektriciteitsnetwerk wordt uitgebreid, maar dat er ook op korte termijn wordt gewerkt aan een oplossing voor het congestieprobleem. Verder neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad ter zitting heeft gesteld dat er overeenkomsten zijn gesloten met de eigenaren van de gronden waar de ondergrondse infrastructuur voor het voorziene zonnepark wordt aangelegd. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de toelichting van de raad op deze punten te twijfelen.

Voorts ziet de Afdeling, mede gelet op het vorenstaande, niet in dat er sprake zal zijn van een verdringing van lokale initiatieven van sportverenigingen en agrariërs die hun daken van substantiële aantallen zonnepanelen willen voorzien.

Het vorenstaande in aanmerking genomen ziet de Afdeling in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode.

Het betoog faalt.

Conclusie

13. Het beroep is ongegrond.

14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Helder w.g. Lap
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 oktober 2019

288-867.