

ECLI	ECLI:NL:RVS:2024:1291
Datum uitspraak	27 maart 2024
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 november 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Hilvarenbeek aan KS NL32 B.V (hierna: Kronos) een omgevingsvergunning verleend voor de duur van 25 jaar voor het bouwen van een zonnepark in het gebied nabij de Ansbaldweg te Diessen (percelen Q 1235, Q 1424 en Q 1425). 2. De omgevingsvergunning heeft betrekking op een zonnepark met een totale oppervlakte van ongeveer 16,4 hectare en met een instandhoudingsduur van 25 jaar. De percelen worden in de bestaande situatie gebruikt als grasland en landbouwgrond. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de noodzaak en behoefte van nieuwvestiging van zonnepanelen in het buitengebied onvoldoende is onderzocht. De rechtbank heeft volgens hem ten onrechte geoordeeld dat het college voldoende heeft gemotiveerd dat het initiatief voldoet aan de voorwaarden van de zonneladder.

Volledige tekst

202106500/1/R2.

Datum uitspraak: 27 maart 2024

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), beiden wonend te Diessen, gemeente Hilvarenbeek, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 17 september 2021 in zaken nrs. 21/164, 21/192 en 21/209 in het geding tussen:

1. [partij sub 1A] en [partij sub 1B] (zaak nr. 21/164),
2. [partij sub 2] (zaak nr. 21/192),

3. [appellant] (zaak nr. 21/209)
en

het college van burgemeester en wethouders van Hilvarenbeek.

Procesverloop

Bij besluit van 20 november 2020 heeft het college aan KS NL32 B.V (hierna: Kronos) een omgevingsvergunning verleend voor de duur van 25 jaar voor het bouwen van een zonnepark in het gebied nabij de Ansbaldweg te Diessen (percelen Q 1235, Q 1424 en Q 1425).

Bij uitspraak van 17 september 2021 heeft de rechtbank de door [partij sub 1A] en [partij sub 1B] (zaak nr. 21/164), [partij sub 2] (zaak nr. 21/192) en [appellant] (zaak nr. 21/209) daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard, alsmede het door [appellant] (zaak nr. 21/209) daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college, Kronos en [appellant] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 mei 2023, waar [appellant], vertegenwoordigd door P.J.M. van Leest, rechtsbijstandverlener te Biest-Houtakker, [gemachtigde A] en [gemachtigde B], en het college, vertegenwoordigd door mr. E.P. Euverman, advocaat te Breda, zijn verschenen. Verder is ter zitting Kronos, vertegenwoordigd door mr. T.A. Hubregtse, advocaat te Arnhem, en [gemachtigde C], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 17 juni 2019. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. De omgevingsvergunning heeft betrekking op een zonnepark met een totale oppervlakte van ongeveer 16,4 hectare en met een instandhoudingsduur van 25 jaar. De percelen worden in de bestaande situatie gebruikt als grasland en landbouwgrond.

3. De omgevingsvergunning is voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De raad heeft een verklaring van geen bedenkingen afgegeven.

4. De relevante wettelijke bepaling is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Intrekking hogerberoepsgronden

5. [appellant] heeft op de zitting zijn hogerberoepsgronden over de opstellingsrichting van de

zonnepanelen en de financieel-economische uitvoerbaarheid van het project ingetrokken.
Beslissing aangevallen uitspraak

6. [appellant] betoogt dat de aangevallen uitspraak gebrekkig is, omdat in de beslissing zijn beroep eerst ongegrond en vervolgens gegrond wordt verklaard.

6.1. In de aangevallen uitspraak wordt onder het kopje "Beslissing" het beroep van [appellant] zowel ongegrond als gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven. De Afdeling overweegt dat het hier een kennelijke verschrijving betreft. Uit de overwegingen 6 en 12 van de aangevallen uitspraak blijkt dat de rechtbank heeft beoogd het beroep van [appellant] gegrond te verklaren, zodat de beslissing aldus moet worden gelezen dat het beroep van [appellant] gegrond en niet tevens ongegrond wordt verklaard.

Goede procesorde

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte geen aanleiding heeft gezien om het verweerschrift of de bijlagen wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te laten. Het verweerschrift exclusief bijlagen telt 17 pagina's met 64 aandachtspunten, en werd 8 dagen voor de zitting door hen ontvangen. Met bijlagen telt het verweerschrift 286 pagina's en hij heeft het 6 dagen voor de zitting ontvangen.

7.1. De rechtbank heeft onder 3 overwogen: "Het verweerschrift is niet van die omvang is dat (het voorbereiden van) een adequate reactie daarop door eisers na de ontvangst van het verweerschrift niet mogelijk zou zijn. Ten aanzien van de bijlagen bij het verweerschrift geldt dat deze grotendeels al eerder als gedingstukken aan onder meer eisers zijn verstrekt. Daarnaast zijn als bijlagen een aantal algemene en openbaar te raadplegen visie-documenten verstrekt. Daarbij heeft de gemachtigde van eisers ter zitting desgevraagd bevestigd dat hij kennis heeft genomen van het verweerschrift en daar ook op kan reageren."

7.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 9 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:379](#), doet strijd met de goede procesorde zich voor als nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken verwijtbaar zo laat worden ingediend, dat de andere partijen worden belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd. Bij het indienen van nadere stukken is ook de termijn van artikel 8:58 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van tien dagen voor de zitting van belang. Maar zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, is deze termijn niet bepalend voor de vraag of het overleggen van nadere stukken in strijd is met de goede procesorde. Daarvoor verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 15 augustus 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BB1758](#). Voor het antwoord op die vraag is namelijk doorslaggevend of een zinvolle bespreking van de stukken op de zitting kan plaatsvinden.

7.3. Gelet op de door de rechtbank genoemde omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat [appellant] door de te late indiening van de nadere stukken is belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins is belemmerd, en ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat een zinvolle behandeling ter zitting niet kon plaatsvinden. De rechtbank heeft daarom het verweerschrift of de bijlagen niet wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing hoeven laten.

Het betoog slaagt niet.

Verklaring van geen bedenkingen (vvgb); kennisgeving

8. [appellant] betoogt dat in de publicatie van de ontwerp omgevingsvergunning ten onrechte niet is aangegeven dat er ook zienswijzen konden worden ingediend tegen de ontwerp-vvgb, noch dat die moesten worden gericht aan de raad.

8.1. Het college stelt dat kennisgeving is gedaan dat een ontwerp van een omgevingsvergunning ter inzage lag, in de Staatscourant van 31 juli 2020. Daarin is vermeld dat het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage lagen in het gemeentehuis. Onder deze stukken bevond zich ook de ontwerp-vvgb. Volgens het college is op de juiste wijze kennisgegeven van de ontwerp-vvgb.

8.2. Artikel 3:12, eerste lid, van de Awb luidde ten tijde van belang: "Voorafgaand aan de terinzagelegging geeft het bestuursorgaan in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud."

Artikel 2.27, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) luidt: "In bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen wordt een omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. [...]"

Het vijfde lid luidt: "De verklaring wordt vermeld in de beschikking op de aanvraag. Een exemplaar ervan wordt bij ieder exemplaar van die beschikking gevoegd."

Artikel 3.11, derde lid, luidt: "Zienswijzen die overeenkomstig artikel 3:15 van de Algemene wet bestuursrecht naar voren worden gebracht [...] kunnen mede betrekking hebben op het ontwerp van de verklaring [als bedoeld in artikel 2.27]. Voor zover dat het geval is, zendt het bevoegd gezag ze onverwijld aan het bestuursorgaan dat de verklaring geeft. Dit deelt zijn oordeel daarover mee aan het bevoegd gezag."

Artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) luidt: "Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, wordt de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft, tenzij artikel 3.2, aanhef en onder b, van dit besluit of artikel 3.36 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is."

8.3. In haar uitspraak van 19 oktober 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2734](#), onder 2.1.1, heeft de Afdeling onder verwijzing naar de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo, Kamerstukken II, 2006/07, 30844, nr. 3, blz. 28, overwogen dat het ontwerp van de beslissing over de vvgb dezelfde procedure doorloopt als het ontwerpbesluit, wat betekent dat ten aanzien van beide onderdelen (ontwerpbesluit en ontwerp van de vvgb) zienswijzen kunnen worden ingediend.

8.4. In de kennisgeving van het ontwerpbesluit in de Staatscourant van 31 juli 2020 is onder meer vermeld:

"Burgemeester en Wethouders van Hilvarenbeek maken bekend dat zij voornemens zijn om, voor een periode van 25 jaar, met toepassing van artikel 2.12 lid 1, sub a onder 3° Wabo af te wijken van de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied" voor de realisatie van een zonnepark met bijbehorende voorzieningen aan Ansbaldweg ongenummerd te Diessen. [...]"

Het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken kunnen met ingang van maandag 3 augustus 2020 gedurende zes weken door eenieder ingezien en/of digitaal geraadpleegd worden bij het team Burgerzaken/KCC van het gemeentehuis. Tevens zijn de stukken te raadplegen op de website van de gemeente Hilvarenbeek (www.hilvarenbeek.nl). De ontwerp-omgevingsvergunning is daarnaast digitaal te raadplegen op de landelijke website www.ruimtelijkeplannen.nl via de volgende link: [...]"

Hiermee is in de kennisgeving de zakelijke inhoud van het ontwerpbesluit vermeld. Bovendien is vermeld dat de op het ontwerpbesluit betrekking hebbende stukken ter inzage lagen. Aangezien, zoals in de kennisgeving is vermeld, het college voornemens was vergunning te verlenen met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo, behoorde daartoe ook de ontwerp-vvgb. Ook de vermelding als bedoeld in artikel 2.27, vijfde lid, van de Wabo in het ontwerpbesluit waarborgde dat bij het inzien van het ontwerpbesluit kennis kon worden genomen van de ontwerp-vvgb en daarover zienswijzen naar voren konden worden gebracht. Hoewel in de kennisgeving niet uitdrukkelijk is vermeld dat ook over de ontwerp-vvgb zienswijzen naar voren konden worden gebracht, bestaat daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de kennisgeving niet voldeed aan artikel 3:12, eerste lid, van de Awb.

Anders dan [appellant] betoogt, volgt uit artikel 3.11, derde lid, van de Wabo niet dat zienswijzen over de vvgb moeten worden gericht aan de raad. Het betoog slaagt niet.

Vvgb; eisen vanuit de raad

9. [appellant] voert aan dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op zijn inspreekreactie in de raadsvergadering van 11 november 2020, waarbij hij naar voren heeft gebracht dat de woordvoerder van de lokale partij HOI Werkt tijdens de raadsvergadering van 9 juli 2020 verschillende harde eisen heeft uitgesproken en heeft verzocht deze op te nemen in de besluitenlijst. Deze houden onder meer in dat de initiatiefnemer een voldragen participatieplan aanlevert om 50% lokale participatie te realiseren en het college die afspraken goed borgt in een anterieure overeenkomst. Volgens [appellant] kon de vvgb op grond hiervan pas worden afgegeven als aan deze eisen was voldaan. De anterieure overeenkomst moest niet alleen bij de raad bekend, maar ook getekend zijn, ook al staat dat niet expliciet in de Kadernota bij de Visie Grootschalige Opwek (hierna: VGO).

9.1. Het college stelt dat de raad met het collegevoorstel en de daarbij behorende stukken voldoende informatie had om te beoordelen of hij het plan in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening acht. Een ondertekende anterieure overeenkomst was niet nodig voor het afgeven van de vvgb.

9.2. De rechtbank heeft onder 4 overwogen: "De rechtbank ziet geen aanleiding om aan te nemen dat een ondertekende anterieure overeenkomst voor de raad een vereiste zou zijn om tot afgifte van de verklaring van geen bedenkingen te kunnen besluiten. Eisers sub 3 hebben die stelling niet onderbouwd. Hoewel in de Kadernota bij de Visie Grootschalige Opwek (hierna: VGO) als algemene voorwaarde is bepaald dat een anterieure overeenkomst onderdeel is van de vergunning, is daarin niet bepaald dat de overeenkomst ondertekend moet zijn, voordat de definitieve verklaring van geen bedenkingen kan worden afgegeven."

9.3. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien om aan te nemen dat een ondertekende anterieure overeenkomst, dan wel andere door bedoelde woordvoerder van een politieke partij geuite eisen, voor de raad een vereiste waren om tot afgifte van de verklaring van geen bedenkingen te kunnen besluiten. De betrokken woordvoerder van een politieke partij heeft tijdens de raadsvergadering van 9 juli 2020 gesteld op dat moment met

de ontwerp-vvgb in te stemmen, maar alleen onder voorwaarden te zullen instemmen met de definitieve vvgb, en heeft verzocht deze voorwaarden in de besluitenlijst op te nemen. Dat een raadslid in de vergadering over de ontwerp-vvgb bepaalde eisen heeft genoemd waaraan de definitieve vvgb zou moeten voldoen, betekent niet dat de raad hieraan bij de afgifte van de definitieve vvgb gebonden is. Overigens blijkt uit de besluitenlijst van de raadsvergadering van 11 november 2020 dat het desbetreffende raadslid vóór de afgifte van de definitieve vvgb heeft gestemd.

Het betoog slaagt niet.

Zonneladder

10. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de noodzaak en behoefte van nieuwvestiging van zonnepanelen in het buitengebied onvoldoende is onderzocht. De rechtbank heeft volgens hem ten onrechte geoordeeld dat het college voldoende heeft gemotiveerd dat het initiatief voldoet aan de voorwaarden van de zonneladder.

10.1. De zonneladder is neergelegd in artikel 3.41, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening van Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant houdende regels omtrent omgeving (Interim Omgevingsverordening), zoals deze luidde ten tijde van belang, en in de zogenoemde VGO en de bijbehorende Kadernota, vastgesteld door de raad op 7 februari 2019, respectievelijk 16 mei 2019.

Het uitgangspunt van de zonneladder is dat eerst wordt gekeken naar de mogelijkheid van zonnepanelen op daken en gevels (trede 0) en dat vervolgens wordt gekeken naar de mogelijkheid van grondgebonden zonnepanelen in of tegen bestaand stedelijk gebied (trede 1 en 2). De mogelijkheid van zonnepanelen in het buitengebied is de laatste trede (trede 3).

10.2. Artikel 3.41, eerste lid, aanhef en onder a, van de Interim Omgevingsverordening luidde ten tijde van belang: "Binnen Landelijk gebied is nieuwvestiging mogelijk van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen om te kunnen voldoen aan de doelstellingen voor het opwekken van duurzame energie als:

a. uit onderzoek blijkt dat de capaciteit voor het opwekken van duurzame energie in Stedelijk gebied, op bestaande bouwpercelen en rekening houdend met de ontwikkelingsmogelijkheden van windenergie onvoldoende is;"

10.3. In de Kadernota, is op p. 13 de volgende tabel opgenomen:

Trede	Potentie in Ha	Nodig in Ha	Bij 50% bewezen technieken	Met 3 windmolens
0	20	20	10 ha zon	10 ha zon
1	10	10	5 ha zon	5 ha zon
2	20	20	10 ha zon	10 ha zon
3		200	100 ha zon	70 ha zon en 3 molens
totaal		250	125 ha zon	95 Ha zon en 3 molens

Schema, verdeling energiepotentie van Hilvarenbeek over de zonneladder

10.4. [appellant] voert meer specifiek het volgende aan.

10.5. [appellant] betoogt dat in de derde kolom van de tabel ten onrechte is uitgegaan van een totaal benodigde oppervlakte aan zonnepanelen van 250 ha. De oppervlakte van 250 ha is gebaseerd op de inschatting in de VGO dat de totale energiebehoefte van de gemeente Hilvarenbeek 1 petajoule per jaar bedraagt tot 2050, oftewel 278 GWh.

Volgens [appellant] is niet duidelijk hoe in de VGO de inschatting van de totale energiebehoefte van de gemeente Hilvarenbeek van 1 petajoule per jaar tot 2050 tot is stand gekomen. Volgens hem is deze behoefte te hoog ingeschat. Op p. 3 van de VGO staat als toelichting dat de Rijksoverheid rekent met een jaarlijkse energiebesparing van zo'n 2%. In het Parijs-akkoord staat 20% reductie in 2030 en 50% reductie in 2050 ten opzichte van 1990. De Regionale Energie- en Klimaatstrategie, REKS bod 1.0 (hierna: REKS), Regio Hart van Brabant, vastgesteld in juli 2021, paragraaf 4.2, sluit hier bij aan. Volgens www.klimaatmonitor.databank.nl is voor de gemeente Hilvarenbeek het totale energieverbruik 1,265 petajoule in 2020. Indien de richtlijn van de Rijksoverheid van 2% reductie per jaar wordt aangehouden, resulteert dat in een totaal energieverbruik van 0,69 petajoule in 2050, oftewel 191 GWh.

Daarbij komt volgens [appellant] dat er in het geheel geen nadere analyse is gemaakt van de werkelijke energieverbruikers. Daarbij wijst hij erop dat in www.klimaatmonitor.databank.nl zo'n 40% van het energieverbruik in de gemeente Hilvarenbeek wordt toegeschreven aan "Verkeer en vervoer". Dit kan volgens hem worden verklaard doordat per jaar 1,5 à 2 miljoen bezoekers met de auto naar het Resort Beekse Bergen komen. Er wordt volgens hem ten onrechte geen rekening mee gehouden dat Beekse Bergen zelf al maatregelen neemt om energieneutraal te worden. Volgens hem had het gemeentebestuur een betere analyse moeten maken van wie de energieverbruikers zijn en hoe dat verbruik het meest efficiënt kan worden aangepakt.

10.6. De rechtbank heeft onder 5.1 geoordeeld: "In de VGO is de totale energiebehoefte van de gemeente ingeschat op 1 petajoule per jaar tot 2050. Deze inschatting is gebaseerd op de klimaatmonitor. Omdat sprake is van een prognose en de toekomstige energiebehoefte afhankelijk is van onzekere omstandigheden acht de rechtbank het, anders dan eiser sub 2 heeft aangevoerd, niet onredelijk dat sprake is van een inschatting, in plaats van een vaststelling op basis van een exacte berekeningen. Bij de inschatting is ook rekening gehouden met factoren die een drukkend effect kunnen hebben op de energiebehoefte, zoals warmtepompen en betere isolatie. Nu eiser sub 2 zijn stelling dat het drukkende effect van isolatie veel groter zal zijn niet heeft onderbouwd, ziet de rechtbank geen aanleiding om aan te nemen dat de energiebehoefte wezenlijk anders zal zijn dan in de VGO is aangenomen."

10.7. In de VGO staat op p. 3: "Niemand weet met zekerheid hoe de vraag naar energie in het algemeen en die naar elektriciteit in het bijzonder zich gaat ontwikkelen. [...] Voor de Hilvarenbeekse visie hanteren we vooralsnog als vuistregel dat de gemeente in de jaren tot 2050 ongeveer 1 petajoule aan elektriciteit per jaar nodig zal (blijven) hebben. Dit is, omgerekend naar een voor stroom gemakkelijker hanteerbare eenheid, gelijk aan 278 gigawatturen (GWh)."

In voetnoot 1 op p. 3 is vermeld: "de Rijksoverheid rekent met een jaarlijkse elektriciteitsbesparing van zo'n 2%."

In voetnoot 2 op p. 3 is vermeld: "De inschatting van de in de toekomst benodigde hoeveelheid elektriciteit in Hilvarenbeek is gebaseerd op de website klimaatmonitor.databank.nl. (De klimaatmonitor telt ook 'warmte' en 'kinetische energie' mee.)"

10.8. De Afdeling overweegt dat, zoals in de VGO is vermeld, de in de toekomst benodigde hoeveelheid elektriciteit in Hilvarenbeek is gebaseerd op de website klimaatmonitor.databank.nl. Hieruit blijkt dat het totale energieverbruik in Hilvarenbeek 1.267

TJ bedroeg in het jaar 2019 en 1.269 TJ in het jaar 2020. Zoals voorts in de VGO is vermeld, rekent de Rijksoverheid met een jaarlijkse elektriciteitsbesparing van zo'n 2%. Maar anders dan [appellant] betoogt, betekent dit niet dat de inschatting voor het jaar 2050 kan worden bepaald door het verbruik in 2019, het jaar van vaststelling van de VGO, jaarlijks met 2% te reduceren. Het college heeft toegelicht dat de totale energievraag minder snel daalt door de overgang van aardgas naar elektriciteit in het kader van de energietransitie en door bevolkingsgroei. Het betoog van [appellant] over het werkelijke energieverbruik in de gemeente Hilvarenbeek geeft geen aanknopingspunten voor een gewijzigde inschatting, omdat het daarvoor niet voldoende concreet is. Wat [appellant] heeft aangevoerd, leidt daarom niet tot het oordeel dat de rechtbank ten onrechte op voorhand geen aanleiding heeft gezien om aan te nemen dat de energiebehoefte wezenlijk anders zal zijn dan in de VGO is aangenomen.

Het betoog slaagt niet.

11. Verder is volgens [appellant] het percentage van 10-20% van de daken van de woningen in Hilvarenbeek die geschikt zijn voor een goede opbrengst van zonne-energie te laag. Hij voert aan dat de directeur van het bedrijf Zonatlas hem heeft laten weten dat een percentage van 60% realistischer is. Dit blijkt volgens hem ook uit gegevens van het CBS. Gelet hierop heeft de raad de mogelijkheden van zon op het dak, trede 0 van de zonneladder, onderschat. Volgens hem is sprake van 50 ha aan potentie in plaats van de genoemde 20 ha.

11.1. Het college stelt dat een percentage van 10% tot 20% wel degelijk representatief is voor het aantal daken waar zonnepanelen geplaatst kunnen worden tot 2030.

11.2. De rechtbank heeft onder 5.2 geoordeeld: "De zonatlas geeft aan dat voor Hilvarenbeek van 10-20% van de daken een goede opbrengst te verwachten is."

11.3. In de Kadernota, wordt op p. 21 vermeld: "Kijkend naar de zonneatlas van Hilvarenbeek, dan is de potentie van de opbrengst van daken beduidend lager dan gemiddeld in Nederland. Oriëntatie van de daken, veel groen en weinig seriebebouwing zijn de belangrijkste belemmeringen. De zonneatlas geeft aan dat er voor Hilvarenbeek 10-20% van de daken een goede opbrengst te verwachten is."

11.4. De Afdeling overweegt dat [appellant] zijn stelling dat meer dan 10-20% van de daken van de woningen in Hilvarenbeek geschikt is voor een goede opbrengst van zonne-energie, niet met concrete gegevens heeft onderbouwd. Van de uitspraken die de directeur van Zonatlas hierover zou hebben gedaan, en die het college betwist, is geen bevestiging beschikbaar. De gegevens van het CBS bestaan uit een kaart van Nederland waarop per gemeente de aanwezigheid en plannen voor zonnepanelen in het jaar 2020 zijn aangegeven. Wat [appellant] heeft aangevoerd, geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het gemeentebestuur heeft mogen uitgaan van 10-20% aan daken van woningen dat geschikt is voor een goede opbrengst van zonne-energie, en dat het gemeentebestuur aldus de mogelijkheden in trede 0 niet heeft onderschat.

Het betoog slaagt niet.

12. [appellant] vraagt zich verder af waar het maximum van 3 windmolens in de Kadernota op is gebaseerd. Uit de windkansenkaart op p. 19-20 van de VGO blijkt dat er rondom de A58 en de Beekse Bergen kansen liggen voor windmolens. Bovendien volgt uit de REKS dat in de regio Hart van Brabant ingezet moet worden op grootschalige zonne- en windenergie in de aangewezen zoekgebieden, zogeheten energiehubs. De clustercombinaties "De Baars" en

"Kattenberg" zijn deels gelegen op het grondgebied van de gemeente Hilvarenbeek. In de nieuwe bosontwikkeling in het zuidelijke deel van de gemeente Hilvarenbeek na 2030 zijn volgens de REKS ook een tiental windmolens gepland. Ook heeft de raad in zijn vergadering van 10 juni 2021 door middel van een amendement aangegeven dat grootschalige energie-opwek, waaronder zonneparken groter dan 0,5 hectare en windturbines, begrensd tot maximaal 750 meter ten zuiden van de A58, mogelijk is.

12.1. De rechtbank heeft onder 5.1 geoordeeld: "In de Kadernota is voor het becijferen van de verhouding tussen zonne-energie en windenergie uitgegaan van drie windmolens. [...] De rechtbank ziet onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de gemeenteraad bij het vaststellen van de verhouding tussen zonne-energie en windenergie in de VGO en de bijbehorende Kadernota in redelijkheid niet heeft kunnen uitgaan van drie windmolens. Dat in het concept-bod REKS voor het zuidelijke deel van de gehele regio Hart van Brabant tien windmolens na 2030 zijn opgenomen doet daar niet aan af. Dat concept-bod is van later datum dan de VGO. Bovendien betrof het een concept."

12.2. Het uitgangspunt van 3 windmolens is vervat in de onder 10.3 weergegeven tabel uit de Kadernota, p. 13 (5e kolom: "Met 3 windmolens"). Het college heeft op de zitting toegelicht dat het aantal van 3 windmolens berust op een beleidskeuze van de raad ten tijde van de vaststelling van de VGO en het Kaderbesluit. Uit de windkansenkaart van de VGO, waar [appellant] op heeft gewezen, blijkt op welke locaties het plaatsen van windturbines mogelijk is, onder voorwaarden mogelijk is en niet mogelijk is. Maar hieruit kan geen aantal worden afgeleid. In de REKS zijn onder meer clustercombinaties voor zonne- en windenergie opgenomen op de locaties "De Baars" en "Kattenberg", die deels in de gemeente Hilvarenbeek zijn gelegen, en zijn voor het zuidelijke deel van de regio Hart van Brabant tien windmolens opgenomen na 2030. De REKS dateert echter van na het besluit van 20 november 2020. Dit geldt ook voor vergadering van de raad van 10 juni 2021. Wat [appellant] heeft aangevoerd, leidt, gegeven het feit dat de raad op het punt van deze keuze beleidsruimte heeft, dan ook niet tot het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de raad bij het vaststellen van de verhouding tussen zonne-energie en windenergie in de VGO en de bijbehorende Kadernota niet heeft mogen uitgaan van drie windmolens.

Het betoog slaagt niet.

13. [appellant] betoogt dat het gemeentebestuur er ten onrechte van uitgaat dat één windmolen equivalent is aan 10 ha zonneparken, terwijl dat voor een moderne windmolen (die 15 miljoen tot 20 miljoen kWh kan opwekken) 15 tot 20 ha is. Daartoe verwijst hij naar www.pure-energie.nl. Als de gemeente besluit om 3 windmolens te plaatsen op haar grondgebied, kan dus worden volstaan met 45 ha zonnepanelen in het buitengebied. Alleen al omdat de inmiddels onherroepelijk vergunde twee zonneparken in Hilvarenbeek samen met de zonneparken Oirschotsedijk/Zandstraat en Ansbaldweg een oppervlakte hebben van in totaal 64,7 ha, is de behoefte aan het onderhavige zonnepark volgens hen niet aangetoond.

13.1. De rechtbank heeft onder 5.1 geoordeeld: "Verder geldt als uitgangspunt dat één windmolen gelijk staat aan 10 ha zonnepark."

13.2. In de Kadernota, p. 12, wordt vermeld: "Voor elke windturbine is 10 ha minder zonnepark nodig." Www.pure-energie.nl is een website van een energiebedrijf en niet van een onafhankelijk onderzoeksinstituut. Het enkele feit dat modernere windmolens meer kilowattuur per jaar kunnen opwekken, leidt niet tot het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de raad ten tijde van het vaststellen van de VGO uit 2019, die

in deze het toetsingskader vormt, niet het uitgangspunt heeft mogen hanteren dat één windmolen gelijk staat aan 10 ha zonnepark. Wat hij heeft aangevoerd leidt dan ook niet tot de conclusie dat, bij toepassing van 3 windmolens, kan worden volstaan met 45 ha in plaats van 70 ha zonnepanelen in het buitengebied (trede 3). Het college heeft op de zitting toegelicht dat de inmiddels onherroepelijk vergunde twee zonneparken in Hilvarenbeek samen met de zonneparken Oirschotsedijk/Zandstraat en Ansbaldweg, na aftrek van de landschappelijke inpassing, een netto-oppervlakte hebben van in totaal 49,2 ha, zodat de ruimte binnen trede 3 niet wordt overschreden met dit zonnepark. Wat [appellant] heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank dit heeft miskend. Het betoog slaagt niet.

14. [appellant] betoogt dat het college ten onrechte geen actuele gegevens heeft verstrekt over de daadwerkelijke benutting van de treden 0, 1 en 2, zodat niet duidelijk is of aan benutting van trede 3 kan worden toegekomen.

14.1. Het college stelt dat het niet nodig is dat voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een zonneparkproject in een hogere trede, met actuele cijfers wordt aangetoond dat de lagere treden al gevuld zijn. In de Kadernota is in kaart gebracht welke mogelijkheden de verschillende treden bieden en is geconcludeerd dat er een aanzienlijke opgave overblijft voor trede 3. Het is dan ook in overeenstemming met het beleid om voor een zonneparkproject, vallend in die categorie, een omgevingsvergunning te verlenen. Daarbij wijst het college erop dat de zonneladder van 3.41, eerste lid, aanhef en onder a, van de Interim Omgevingsverordening, de VGO en het Kaderbesluit een motiveringseis betreft.

14.2. De rechtbank heeft onder 5.2 over de in 11.3 weergegeven tabel geoordeeld: "Bovenstaand schema is gebaseerd op de potentie in de verschillende treden. In zoverre zijn actuele cijfers over het daadwerkelijk aantal gerealiseerde aantal ha binnen een trede, en dus ook de actuele cijfers van zon op dak, niet relevant. Dat zou anders kunnen zijn als uit actuele cijfers zou blijken dat binnen een bepaalde trede feitelijk meer hectares zijn gerealiseerd dan in potentie mogelijk werd geacht, maar indicaties daarvoor ontbreken."

14.3. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 27 september 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3624](#), onder 14.3, geoordeeld dat de onder meer in de IOV opgenomen zonneladder niet vereist dat eerst daadwerkelijk alle mogelijkheden op eerdere treden van de zonneladder zijn benut, maar het toestaan van een zonnepark op een locatie die de laatste voorkeur heeft, zoals hier, vereist wel een deugdelijke motivering.

In het besluit van 20 november 2020 heeft het college overwogen: "Uit de bij de lov behorende toelichting volgt dat er - kort gezegd - een voorkeur bestaat voor zonnepanelen in en aansluitend op stedelijk gebied. In de VGO/Kadernota is gemotiveerd dat er onvoldoende mogelijkheden bestaan om binnen stedelijk gebied en op daken te komen tot een energie-neutrale gemeente (een potentie van ongeveer 20 hectare). Het voorliggende project past binnen de aanvullende opgave die gezocht zal moeten worden buiten het stedelijk gebied."

De Afdeling constateert dat deze motivering erop neerkomt dat alleen wordt overwogen dat in de VGO en de Kadernota is onderbouwd dat de mogelijkheden in de treden 0 en 1 in de gemeente niet voldoende zijn om te voorzien in de totale gemeentelijke behoefte aan zonnepanelen, zodat er ook behoefte is aan de treden 2 en 3. Maar het college heeft niet gemotiveerd waarom in dit geval een zonnepark wordt toegestaan op een plek die in de voorkeursvolgorde op de laatste plaats komt, zonder eerst de mogelijkheden in de treden 0, 1 en 2 ten volle te benutten. Daarmee is het besluit in strijd met artikel 3.41, eerste lid, van de

IOV, en - wegens strijd met de VGO en het Kaderbesluit - ook in strijd met artikel 3:46 van de Awb. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

Definitieve geschilbeslechting

15. Met het oog op een definitieve geschilbeslechting ziet de Afdeling aanleiding om ook op de hierna volgende betogen in te gaan. Deze zijn relevant wanneer het college er in slaagt te motiveren waarom in dit geval een zonnepark wordt toegestaan op een plek die in de voorkeursvolgorde op de laatste plaats komt, zonder eerst de mogelijkheden in de treden 0, 1 en 2 ten volle te benutten.

Locatiekeuze

16. [appellant] betoogt dat de locatiekeuze onvoldoende is gemotiveerd. Hij betoogt dat de locatie puur op basis van de grondpositie van de eigenaar is gekozen. Er is in de gemeente Hilvarenbeek buiten de door de rechtbank genoemde gebieden een groot aantal alternatieve locaties beschikbaar.

[appellant] betoogt verder dat de rechtbank over de afwijking van de kaart "Zoekgebieden voor zonne-energie, van Groenontwikkelfonds", die als bijlage 3 bij de Kadernota is gevoegd, ten onrechte heeft geoordeeld dat het college alsnog een toereikende motivering heeft gegeven en dat de rechtbank op grond daarvan ten onrechte de rechtsgevolgen in stand heeft gelaten. Daarvoor is volgens hem onvoldoende dat in de VGO niet nadrukkelijk is bepaald dat het college uitsluitend zonneprojecten mag toestaan die op deze kaart staan gemarkeerd. Afwijking van de overgelegde kaart vraagt juist om een nadere motivering, aldus [appellant]. Dat, zoals de rechtbank tevens overweegt, een legenda bij de kaart ontbreekt, kan volgens hem ook niet dienen als argument voor het in stand laten van de rechtsgevolgen.

16.1. Het college stelt dat in de Kadernota is weergegeven welke locaties binnen de gemeente geschikt zijn voor de realisering van grondgebonden zonneparkprojecten. De gronden die behoren tot het Natuurnetwerk Brabant, de Beekdalen, Bos en natuurgebieden uit het Landschapsontwikkelingsplan zijn uitgesloten voor de realisering van zonnepanelen, gelet op zorgvuldig ruimtegebruik en omgevingskwaliteit. Het zonnepark is gelegen in het landschapstype 'jonge ontginningsgronden' aan de oostkant van de gemeente, waar volgens de Kadernota zonneparken tot maximaal 20 ha mogelijk zijn.

Het college erkent dat de locatie niet is gelegen in een zoekgebied volgens de kaart "Zoekgebieden voor zonne-energie, van Groenontwikkelfonds", die als bijlage 3 bij de Kadernota is gevoegd. Het college stelt dat dit een door een private partij opgestelde indicatieve kaart betreft. Dat deze bij de Kadernota is gevoegd, betekent nadrukkelijk op zichzelf nog niet dat alleen op die kaart aangegeven locaties voor vergunningverlening in aanmerking komen.

Als een project(locatie) op zichzelf aanvaardbaar is, kan het bestaan van een alternatief alleen tot weigering van een aangevraagde omgevingsvergunning leiden, als vooraf duidelijk is dat dit alternatief tot een gelijkwaardig resultaat zal leiden en voor derden aanmerkelijk minder bezwaren oplevert. Die situatie doet zich hier niet voor, aldus het college.

16.2. Artikel 3.41, eerste lid, aanhef en onder b, van de Interim Omgevingsverordening luidt: "Binnen Landelijk gebied is nieuwvestiging mogelijk van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen om te kunnen voldoen aan de doelstellingen voor het opwekken van duurzame energie als: b. de nieuw vestiging past in het onderzoek naar geschikte locaties voor

zelfstandige opstellingen van zonnepanelen, gelet op zorgvuldig ruimtegebruik en omgevingskwaliteit;"

16.3. De Afdeling overweegt dat in de Kadernota bij de VGO is onderzocht welke locaties binnen de gemeente Hilvarenbeek al dan niet geschikt zijn voor zelfstandige opstellingen van zonnepanelen. [appellant] heeft niet onderbouwd dat in de Kadernota in zoverre geen deugdelijke afweging heeft plaatsgevonden. Volgens de Kadernota zijn in grootschalige 'jonge ontginningsgronden' aan de oostkant van de gemeente zonneparken tot maximaal 20 ha mogelijk. De locatie waarop het betrokken zonnepark zal worden gerealiseerd past hierbinnen. Voor zover [appellant] zich op het standpunt stelt dat binnen de Kadernota ook andere geschikte alternatieve locaties beschikbaar waren, overweegt de Afdeling dat niet op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren.

16.4. Onder 5.3 heeft de rechtbank geoordeeld dat het college in de zienswijzennota onvoldoende heeft gemotiveerd dat de kaart met zoekgebieden alleen maar een indicatieve kaart is. Onder 7 en 12 heeft de rechtbank aanleiding gezien om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten, omdat het college er in het verweerschrift terecht op heeft gewezen dat in de VGO nadrukkelijk niet is bepaald dat het college uitsluitend zonneparkprojecten mag toestaan die op de kaart zijn gemarkeerd. Dat zou naar het oordeel van de rechtbank ook niet stroken met de in de Kadernota genoemde afbakening van geschikte gebieden en die afbakening strookt niet met de markeringen op de kaart. Daar komt bij dat een legenda bij de kaart ontbreekt, zodat niet duidelijk is wat met de rode en groene markeringen van verschillende grootte beoogd is aan te geven.

16.5. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank naar aanleiding van de nadere motivering van het college terecht overwogen dat niet kan worden geoordeeld dat de locaties voor zonneparken beperkt zouden zijn tot de op de kaart met zoekgebieden gemarkeerde locaties. Daarbij heeft de rechtbank terecht betrokken dat in de VGO niet is bepaald dat het college uitsluitend zonneparkprojecten mag toestaan die op de kaart zijn gemarkeerd en dat de markeringen op de kaart ook niet stroken met de afbakening van gebieden waar volgens de Kadernota de komst van zonneparken mogelijk is.

16.6. Het betoog slaagt niet.

Aansluiting op elektriciteitsnet

17. [appellant] betoogt dat de vergunning en de vvgb zijn verleend zonder dat is voldaan aan de beleidsregels van de VGO en Kadernota, waaruit volgt dat de raad van vergunninghoudster een schriftelijke bevestiging dient te ontvangen dat het zonnepark kan worden aangesloten op het bestaande elektriciteitsnet. Het is volgens hem de vraag hoe het beoogde zonnepark wordt ontsloten middels aansluitkabels naar het netwerk.

17.1. Artikel 3.41, eerste lid, aanhef en onder e, van de Interim Omgevingsverordening luidt: "Binnen Landelijk gebied is nieuwvestiging mogelijk van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen om te kunnen voldoen aan de doelstellingen voor het opwekken van duurzame energie als: e. de ontwikkeling op regionaal niveau is afgestemd met omliggende gemeenten en de netwerkbeheerder, gelet op de ontwikkeling van overige duurzame energie initiatieven in de omgeving."

Op p. 8 van de VGO staat dat de initiatiefnemer in de ruimtelijke onderbouwing moet ingaan op de verwerking van de stroomopbrengst. "Deze dient aantoonbaar door de netbeheerder te accepteren en aan het algemene stroomnetwerk toe te voegen te zijn."

Op p. 12 van de Kadernota staat: "Bij een aanvraag voor grootschalige opwek vragen we een schriftelijke verklaring van de netbeheerder, waaruit blijkt dat er afstemming is met de netbeheerder en een prijsindicatie is afgegeven voor de aansluiting op het net."

17.2. De rechtbank heeft onder 8.1 overwogen dat eisers hebben aangevoerd dat niet is gebleken dat en waar het zonnepark op het elektriciteitsnetwerk wordt aangesloten. Los van de vraag of deze voorwaarde in het gemeentelijk beleid strekt tot bescherming van de belangen van eisers, slaagt deze grond niet. In de zienswijzennota is vermeld dat de benodigde capaciteit bij de netwerkbeheerder gereserveerd is en op de zitting heeft vergunninghoudster verklaard dat er overeenkomsten met de netbeheerder zijn voor de aansluiting en de capaciteit. De rechtbank ziet geen aanleiding om daaraan te twijfelen.

17.3. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat, daargelaten of het gemeentelijke beleid in zoverre strekt tot bescherming van de belangen van [appellant], geen aanleiding bestaat om eraan te twijfelen dat in zoverre aan de VGO en de Kadernota wordt voldaan.

Het betoog slaagt niet.

Bodemkwaliteit en biodiversiteit

18. [appellant] betoogt dat de inrichting van het zonnepark, gelet op de korte afstand tussen de tafels met panelen, de lengte en de hoogte van de tafels, de biodiversiteit en de bodemvruchtbaarheid zeer nadelig beïnvloedt. Het behoud hiervan dient ook zijn belangen, omdat zijn perceel in de directe omgeving van deze gronden is gelegen. In dit verband voert hij aan dat in het rapport "Verkenning van bodem en vegetatie in 25 zonneparken in Nederland" van Wageningen Environmental Research van februari 2021 richtlijnen zijn geformuleerd waaraan de inrichting van een zonnepark zou moeten voldoen vanuit een oogpunt van biodiversiteit. In vergelijking met de 25 onderzochte zonneparken is de rijafstand tussen de panelen van 1,51 m erg beperkt en wordt niet voldaan aan de minimale eisen van 2 m voor de onderlinge afstand dan wel 2,5 — 3 m voor het noodzakelijke beheer. De breedte van de tafels van 17,84 m is aanzienlijk groter dan bij de 25 zonneparken die zijn onderzocht. Daardoor treedt er aanzienlijk minder licht door onder de tafels. Voorts is de maximale hoogte van de tafels met 2,59 m aanzienlijk hoger dan bij de 25 zonneparken die zijn onderzocht.

18.1. Het college stelt dat het zonnepark niet leidt tot een onevenredige aantasting van de bodemkwaliteit. Het projectgebied is steeds in gebruik geweest als grasland en landbouwgrond. Een groot deel van het projectgebied zal extensief gemaaid of begraaasd worden door schapen. Aan de randen van het projectgebied worden kruidenrijke zones gecreëerd om de lokale insectendiversiteit te bevorderen. Vanwege het gekozen ontwerp van de zonneweide leidt het zonneparkproject tot kansen voor het verbeteren van biodiversiteit en de bodemkwaliteit. Daartoe wijst het college op de paragrafen 7.4 en 7.5 van het rapport "Verkenning van bodem en vegetatie in 25 zonneparken in Nederland" van Wageningen Environmental Research van februari 2021. Zo maakt de hoogte van de panelen het mogelijk dat ook onder de zonnepanelen kruidenrijk gras kan groeien door voldoende lichtinval, en schapen kunnen lopen.

18.2. In de Kadernota, p. 16, staat: "De aanvrager toont aan dat de kwaliteit van de bodem, met bijbehorend bodemleven, behouden blijft. Ook dient hij aan te tonen dat de bodem geschikt blijft voor toekomstige natuurontwikkeling of agrarisch gebruik. De aanvrager dient te onderbouwen met welke beheermaatregelen het voorgaande wordt bereikt."

18.3. De rechtbank heeft onder 8.2 overwogen dat het college in het aangevoerde

redelijkerwijs geen aanleiding heeft hoeven zien om aan te nemen dat het zonnepark, in afwijking van wat daarover in de ruimtelijke onderbouwing is opgenomen, leidt tot een onevenredige aantasting van de bodemkwaliteit.

18.4. In paragraaf 7.4 van het rapport "Verkenning van bodem en vegetatie in 25 zonneparken in Nederland" van Wageningen Environmental Research van februari 2021 wordt over de afstand tussen tafels met panelen vermeld dat hoe meer ruimte er is tussen de panelen, hoe meer kansen er zijn voor de biodiversiteit. Vermeld wordt dat uit dit onderzoek blijkt dat vanaf ongeveer 200 cm er al relatief hoge soortenaantallen tussen de panelen voor kunnen komen. Belangrijk is wel dat er voor een beheer van maaien en afvoeren van maaisel 250-300 cm manoeuvreerruimte voor een tractor is. Over de breedte en hoogte van panelentafels wordt vermeld dat onder smalle tafels meer licht op de bodem komt dan onder brede. In dat opzicht is een wat groter aantal smalle tafels te verkiezen boven minder, maar bredere tafels. De hoogte van het laagste deel van de tafel is voor de hoeveelheid licht minder belangrijk, maar hogere tafels maken het beheer makkelijker.

18.5. In paragraaf 7.3 van het rapport wordt vermeld dat nader onderzoek moet uitwijzen wat per saldo de meeste biodiversiteit oplevert: goed beheerde, wat bredere paden tussen de tafels of, dankzij smalle paden, een grotere oppervlakte in de rand van het zonnepark waar helemaal geen schaduw is en waar een beheer van maaien en afvoeren makkelijker haalbaar is. Het voorliggende project sluit aan bij de tweede optie, waarbij het zonnepark mede zal worden omgeven door kruidenrijk grasland.

18.6. De Afdeling ziet in het rapport - nog daargelaten dat het dateert van na het besluit van 20 november 2020 - geen steun voor de stelling van [appellant] dat onder deze omstandigheden de inrichting van het zonnepark de biodiversiteit en de bodemvruchtbaarheid zeer nadelig beïnvloedt. Wat [appellant] heeft aangevoerd geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank had moeten oordelen dat het college redelijkerwijs aanleiding had moeten zien om aan te nemen dat de kwaliteit van de bodem en bodemleven niet behouden blijven en de bodem niet geschikt blijft voor natuurontwikkeling en agrarisch gebruik.

Het betoog slaagt niet.

Maatschappelijke meerwaarde en meervoudig ruimtegebruik

18.7. [appellant] betoogt dat de rechtbank wat betreft maatschappelijke meerwaarde en meervoudig ruimtegebruik ten onrechte eenvoudig gevolgd heeft wat vergunninghoudster daarover op de zitting heeft gesteld. De rechtbank had dit kritisch moeten beoordelen, omdat vergunninghoudster een serieus eigen belang heeft. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank op het punt van meervoudig ruimtegebruik ten onrechte ervan uitgaat dat mogelijk een lokale schaapherder zal worden benaderd. Volgens hem zijn zonneparken bij schaapherders niet erg gewild. Bovendien vraagt hij zich af of er wel lokale schaapherders zijn.

18.8. Het college stelt dat met het zonnepark een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de overstap naar duurzame energie. Ook wordt voorzien in de mogelijkheid van financiële participatie door de omgeving. Er zal daarbij sprake zijn van meervoudig ruimtegebruik. Door schapenbegrazing en inzaaiing van kruidenstroken is sprake van een ecologische meerwaarde. [appellant] geeft volgens het college geen aanknopingspunten waarom het niet uitvoerbaar zal zijn om — voor zover dat nodig zal blijken — lokale schaapherders te vinden. Ook is er ruimte voor recreatieve en educatieve doeleinden door het plaatsen van informatieborden en de mogelijkheid van schoolbezoeken.

18.9. Artikel 3.41, eerste lid, aanhef en onder d, van de Interim Omgevingsverordening luidt: "Binnen Landelijk gebied is nieuwvestiging mogelijk van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen om te kunnen voldoen aan de doelstellingen voor het opwekken van duurzame energie als: d. de ontwikkeling een maatschappelijke meerwaarde geeft;".

18.10. De rechtbank heeft onder 8.5 overwogen dat er in de ruimtelijke onderbouwing op is gewezen dat het terrein begraasd zal worden door schapen, dat de randen van het park worden ingezaaid met een kruidenmengsel voor bijen en vlinders en dat de aanleg van hagen een beschermde leefomgeving voor onder meer vogels biedt. Daarnaast zal het park worden opengesteld voor educatieve doeleinden, zoals bijvoorbeeld het rondleiden van schoolklassen op het terrein. [appellant] heeft erop gewezen dat schapen en bijen maar een deel van het jaar op het perceel aanwezig zijn. Desondanks heeft het college naar het oordeel van de rechtbank redelijkerwijs kunnen oordelen dat het meervoudig ruimtegebruik in dit geval toereikend is. Daarbij merkt de rechtbank op dat wanneer de grondeigenaar geen gebruik wil maken van de gelegenheid om ter plaatse schapen te houden, er blijkens de ruimtelijke onderbouwing daarvoor een lokale schaapsherder zal worden benaderd. Ook heeft de rechtbank onder 8.3 geoordeeld dat vergunninghoudster heeft voldaan aan de Kadernota op het punt van omgevingsparticipatie in het project. Hoewel in de Kadernota is opgemerkt dat wordt gestreefd naar een evenwichtige eigendomsverdeling waarbij 50% van de productie eigendom is van de lokale omgeving, is in de Kadernota niet de eis gesteld dat 50% participatie verzekerd moet zijn.

18.11. Wat [appellant] heeft aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank op grond van wat zij onder 8.3 en 8.5 heeft overwogen ten onrechte heeft geoordeeld dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de ontwikkeling een maatschappelijke meerwaarde geeft. [appellant] heeft niet onderbouwd waarom dat oordeel onjuist zou zijn en het niet mogelijk zou zijn om zo nodig lokale schaapherders te vinden

Het betoog slaagt niet.

Zorgvuldige dialoog en draagvlak

19. [appellant] betoogt dat er weliswaar eenzijdig enorm veel informatie is verschaft, maar dat de rechtbank daaruit ten onrechte afleidt dat er een serieuze omgevingsdialoog heeft plaatsgevonden. Daartoe is van belang dat vergunninghoudster de omgeving vooraf informeert over de plannen, luistert naar de opmerkingen vanuit die directe omgeving en probeert daar, voor zover mogelijk, rekening mee te houden. In de onderliggende stukken wordt ten onrechte de indruk gewekt dat hij geen bezwaar heeft tegen de beoogde ontwikkeling.

[appellant] betoogt verder dat de rechtbank miskent dat in het beleid van de gemeente Hilvarenbeek draagvlak als een harde eis wordt gezien. Hoewel het overgelegde 'participatieplan' en het 'communicatieplan' er in theorie goed uitzien, leert de praktijk dat het draagvlak ontbreekt.

19.1. Het college stelt dat Kronos bij de aanvraag een communicatieplan heeft ingediend. Daarna is Kronos onmiddellijk in contact getreden met omwonenden over de komst en de inrichting van het zonnepark. Na deze gesprekken hebben verschillende omwonenden, waaronder [appellant], een zienswijze naar voren gebracht. De wensen van omwonenden zijn vervolgens betrokken bij de besluitvorming over het project. Daarbij is ook betrokken hoe Kronos zich heeft ingespannen voor het betrekken van de omgeving. Daarbij is

geconcludeerd dat bij het project veel aandacht is voor eigendoms participatie. Het college stelt dat Kronos zich voldoende heeft ingespannen voor het betrekken van de omgeving bij het project en dat aan het gemeentelijke beleid op dit punt wordt voldaan. Het college merkt op dat het bij het aspect participatie slechts om inspanningsverplichtingen en niet om resultaatsverplichtingen kan gaan. Daarbij is het aan het bestuursorgaan om een afweging te maken omtrent de goede ruimtelijke ordening, waarbij naast de belangen van omwonenden ook het algemene belang, waaronder dat van een duurzame energievoorziening, betrokken moet worden. Het college handhaaft het standpunt dat het project voorziet in een goede ruimtelijke ordening en dat er voldoende oog is voor omwonenden.

19.2. Op p. 8 van de VGO staat: "We vinden het van belang dat initiatieven kunnen rekenen op maatschappelijk draagvlak. De initiatiefnemer houdt daartoe met de omgeving een zorgvuldige dialoog. Zo ontstaat al op voorhand inzicht in de wensen van de omgeving en zijn deze te betrekken bij de uitwerking van het plan. Als bezwaren niet (voldoende) weg te nemen zijn, kan de initiatiefnemer zelf uitleggen hoe dat zo gekomen is en welke alternatieven hij uitwerkt."

Op p. 15-16 van de Kadernota staat: "Het is belangrijk dat omwonenden en belanghebbenden worden betrokken bij een project voor grootschalige opwek.

- Onderdeel van een aanvraag is een communicatieplan waarin staat hoe de omgevingsdialoog wordt ingevuld. [...]
- De aanvrager organiseert minimaal een informatie bijeenkomst voor omwonenden en belanghebbenden waarbij hij de plannen, de participatiemogelijkheden, en de communicatie toelicht.
- De omgevingsdialoog biedt input voor de maatregelen die de impact van het project op de omgeving verzachten.
- De aanvrager heeft een contactpersoon beschikbaar die de communicatie met de omgeving onderhoudt en die reageert op klachten en vragen. [...]"

In bijlage 6 bij de Kadernota is een stappenplan opgenomen. Daarin staat onder meer:

"3) Dialoog voeren

Een dialoog is een open gesprek tussen meerdere partijen.

Aan de inhoud van de dialoog worden de volgende eisen gesteld:

- De aanvrager legt uit wat zijn plannen zijn;
- Omwonenden wordt de gelegenheid geboden om hierop te reageren;
- De aanvrager gaat in op de reacties;
- Hij geeft aan of hij wel of niet iets met de opmerkingen doet of kan doen;
- Hij geeft aan waarom hij dit wel of niet doet of kan doen;
- De omwonenden wordt de gelegenheid geboden aan te geven of zij hier wel of niet tevreden mee zijn."

19.3. De rechtbank heeft onder 8.4 overwogen dat een ontwikkeling van een zonnepark van een omvang als dit zonnepark, naar zijn aard gepaard gaat met informatie en documenten. Dat [appellant] zich als gevolg daarvan overladen voelt met informatie, maakt naar het oordeel

van de rechtbank niet dat er niet aan dit leidende principe zou zijn voldaan. Daarbij heeft de rechtbank ook in aanmerking genomen dat door vergunninghoudster een communicatieplan is opgesteld, waarin staat op welke wijze de omgevingsdialoog wordt ingevuld. Uit dat communicatieplan blijkt dat verschillende doelgroepen (direct omwonenden, inwoners, belanghebbenden, journalisten en energie coöperaties) actief benaderd en geïnformeerd worden over het initiatief, door middel van individuele gesprekken, openbare informatiebijeenkomsten, een website, per e-mail of telefoon en de lokale krant. Gelet daarop acht de rechtbank aannemelijk dat vergunninghoudster zich inspant om omwonenden en belanghebbenden te betrekken bij het initiatief.

De rechtbank heeft onder 9 overwogen dat wat er ook zij van de stelling dat er geen maatschappelijk draagvlak voor het project bestaat, het ontbreken daarvan niet betekent dat het project niet overeenstemt met een goede ruimtelijke ordening. Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat het ontbreken van draagvlak geen dragend argument kan zijn voor weigering. Dat neemt niet weg dat op grond van gemeentelijk beleid van een initiatiefnemer kan worden verlangd dat hij inspanningen verricht die zijn gericht op (onder meer) het vergroten van maatschappelijk draagvlak. Als de initiatiefnemer een dergelijke verplichting niet nakomt, kan dat (wél) een reden zijn om de gevraagde medewerking aan de betreffende ruimtelijke ontwikkeling niet te verlenen. Gelet op het participatieplan en het communicatieplan heeft het college echter redelijkerwijs kunnen vaststellen dat vergunninghoudster aan die inspanningsverplichting heeft voldaan.

19.4. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 30 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1395](#), onder 11.2, is er geen wettelijke regel die bepaalt dat een nieuwe ontwikkeling alleen mogelijk is als daarvoor draagvlak bestaat. Het streven naar draagvlak vormt een aspect dat zich vertaalt in de belangenafweging die het bevoegd gezag bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van die ontwikkeling moet maken. Dit is een afweging tussen de nationale, provinciale en gemeentelijke belangen bij een duurzame energievoorziening en onder meer de belangen van omwonenden. Daarbij heeft de Afdeling onder 11.3 overwogen dat het ontbreken van draagvlak op lokaal niveau in de belangenafweging niet zonder meer het meest zwaarwegend is.

Ook het beleid van de VGO en de Kadernota stelt het bestaan van een maatschappelijk draagvlak, anders dan [appellant] betoogt, niet als harde eis. Zoals de rechtbank heeft overwogen kan op grond van de VGO en de Kadernota wel van initiatiefnemer worden verlangd dat hij inspanningen verricht die zijn gericht op het vergroten van het maatschappelijk draagvlak. Wat [appellant] heeft aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college redelijkerwijs heeft kunnen vaststellen dat vergunninghoudster zich voldoende heeft ingespannen.

Het betoog slaagt niet.

Ontmantelingsverplichting

20. [appellant] betoogt dat een perceelsopname bij hem niet bekend is en, in tegenstelling tot wat de rechtbank daarover stelt, geen onderdeel is van de verleende omgevingsvergunning.

20.1. De rechtbank wijst er onder 10.1 op dat in de vergunningvoorschriften is bepaald dat de toestand van voor de verlening van de omgevingsvergunning zal worden vastgelegd in een perceelsopname die onderdeel gaat uitmaken van de stukken behorend bij de omgevingsvergunning.

20.2. Aan de vergunning is, voor de activiteit afwijken regels bestemmingsplan voorschrift 4

verbonden, voor de activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk voorschrift 8, voor de activiteit uitvoeren van een werk of werkzaamheden voorschrift 8 en voor de activiteit aanleggen van een uitweg voorschrift 4.

Op grond van deze voorschriften, aanhef en onder ii, moeten binnen zes (6) maanden na het verstrijken van de Instandhoudingstermijn, of zoveel eerder nadat het zonnepark definitief buiten gebruik is gesteld de percelen, kadastraal bekend als gemeente Hilvarenbeek, sectie Q, perceelnummers 1235, 1424, en 1425 (waaronder de ondergrond van die percelen) in overleg met het college worden hersteld in de bestaande toestand (inrichting) vóór de verlening van deze vergunning, welke toestand zal worden vastgelegd in een Perceelsopname die onderdeel gaat uitmaken van de stukken behorende bij deze omgevingsvergunning.

20.3. Het betoog van [appellant] dat geen perceelsopname is opgesteld, betreft een kwestie van handhaving van de vergunningvoorschriften, die in deze procedure niet aan de orde kan komen.

Het betoog slaagt niet.

Overige beroepsgronden

21. [appellant] betoogt dat verschillende beroepsgronden niet in de uitspraak van de rechtbank zijn besproken. In dat verband noemt hij: landschappelijke inpassing, ecologisch onderzoek, geluid, lichtreflectie, magnetische straling, plaatselijke opwarming, inrichting zonnepark, specificatie PV-modules en brandveiligheid.

21.1. Over landschappelijke inpassing, warmteontwikkeling, specificatie PV-modules en brandveiligheid heeft [appellant] in beroep betoogd dat niet op de desbetreffende zienswijzen is ingegaan. De rechtbank heeft onder 4 overwogen dat artikel 3:46 van de Awb zich er niet tegen verzet dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft, en het voor een voldoende motivering niet nodig is dat op elk argument afzonderlijk wordt ingegaan.

Over landschappelijke inpassing heeft [appellant] in beroep daarnaast aangevoerd dat de kenmerkende openheid verloren gaat en geen goede borging bestaat. Onder 8.2 is de rechtbank ingegaan op het aspect landschappelijke inpassing. De aspecten (aantasting van) ecologische waarden en inrichting zonnepark zijn door de rechtbank eveneens besproken in 8.2.

Het betoog slaagt niet.

Zienswijzen en beroep ingelast

22. [appellant] heeft zich in het hogerberoepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze en het beroepschrift. In de overwegingen van het besluit van 20 november 2020 respectievelijk de aangevallen uitspraak is ingegaan op deze zienswijze respectievelijk het beroepschrift. [appellant] heeft in het hogerberoepschrift of op de zitting geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van die zienswijze in het besluit van 20 november 2020 respectievelijk de beoordeling van deze beroepsgronden in de aangevallen uitspraak onjuist zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

23. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van rechtbank dient te worden vernietigd,

voor zover de rechtbank daarbij de rechtsgevolgen van het besluit van 20 november 2020 in stand heeft gelaten.

24. De Afdeling zal het college opdragen om binnen dertien weken met inachtneming van wat in deze uitspraak, onder 14.3, is overwogen een nieuw besluit op de aanvraag van Kronos te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

25. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het te nemen nieuwe besluit van het college alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

26. Het college moet de proceskosten van [appellant] vergoeden. Daarbij betreft de Afdeling dat deze zaak gelijktijdig met zaak nr. 202106855/1/R2 op één zitting is behandeld, zodat voor het verschijnen ter zitting van de beroepsmatige rechtsbijstandverlener 0,5 punt is gerekend.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 17 september 2021 in zaken nrs. 21/164, 21/192 en 21/209, voor zover de rechtbank daarbij heeft bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 20 november 2020 in stand blijven;

III. draagt het college van burgemeester en wethouders van Hilvarenbeek op om binnen 13 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Hilvarenbeek tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.312,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Hilvarenbeek aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 270,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. Kuipers
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 maart 2024

BIJLAGE

Artikel 3.41 "Zonne-parken in Landelijk gebied" van de Verordening van Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant houdende regels omtrent omgeving (Interim Omgevingsverordening)

Lid 1

Binnen Landelijk gebied is nieuwvestiging mogelijk van zelfstandige opstellingen van zonnepanelen om te kunnen voldoen aan de doelstellingen voor het opwekken van duurzame energie als:

- a. uit onderzoek blijkt dat de capaciteit voor het opwekken van duurzame energie in Stedelijk gebied, op bestaande bouwpercelen en rekening houdend met de ontwikkelingsmogelijkheden van windenergie onvoldoende is;
- b. de nieuwvestiging past in het onderzoek naar geschikte locaties voor zelfstandige opstellingen van zonnepanelen, gelet op zorgvuldig ruimtegebruik en omgevingskwaliteit;
- c. de ontwikkeling qua omvang inpasbaar is in de omgeving;
- d. de ontwikkeling een maatschappelijke meerwaarde geeft;
- e. de ontwikkeling op regionaal niveau is afgestemd met omliggende gemeenten en de netwerkbeheerder, gelet op de ontwikkeling van overige duurzame energie initiatieven in de omgeving.